الحماية الدستورية
لحق الإنسان في التنمية الشاملة المستدامة
دراسة مع إشارة خاصة لرؤية مصر والسعودية ٢٠٣٠

أعداد

د/ رجب محمد السيد الكحلاوي

استاذ مساعد بقسم القانون العام

كلية الحقوق – جامعة أسيوط

أستاذ مشارك بكلية الحقوق جامعة الملك عبد العزيز

مقدمة

الانسان منذ وجوده يسعى إلى تحقق إنسانيته، وذلك بالعيش في حياة كريمة، وهو الأمر الذي جعله في صراع دائم ومتواصل ومستمر مع الطبيعة محاولا تذليلها وإخضاعها لمشيئته ولمقتضيات استمراره وتطوره وإزدهاره، وتحقيق ذلك يتطلب المعرفة والخبرة، فقد ثبت أنه كلما ازدادت معرفة الإنسان وخبراته كلما فتحت له الطبيعة ذراعيها فيغتني بكنوزها وثرواتها التي لا حدود لها، وهذا ما يمثل في حقيقة الأمر نواة مولد ظاهرة التنمية le développement.

وبذلك فأنه يمكن القول أن قضية التنمية هي قضية قديمة قدم نشأة البشرية عُرفت منذ وجد الانسان، إلا أن الاهتمام ببحثها وتأصيلها يعد حديثا نسبيا، وقد كانت البداية منذ قرابة قرنين من الزمان عندما عالج " آدم سميث " قضية التنمية الاقتصادية في كتابه الشهير المعنوان " ثروة الأمم " [1].

ومع مطلع القرن العشرين أزداد الاهتمام بقضية التنمية، وذلك نتيجة اتساع الفجوة في مستوى المعيشة بين الدول وبعضها البعض، وبين المواطنين من ذات الدولة الواحدة. والتنمية المنشودة ليس المقصود بها التنمية الاقتصادية فحسب، ولكنها التنمية الشاملة لكافة جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها.

(1) voir R. Gendarme, les pauvreté des nations; 2 eme édition, Cujas paris, 1973, p.10.

فالتنمية الشاملة المستدامة تمثل مدخلا أساسيا للارتقاء بالانسان في شتى المجالات، وأساس ذلك أن التنمية تتطلب رفع مستويات التعليم والصحة، كما أنها تؤدي إلى تغييرات عميقة في الفهم الاجتماعي، وذلك بظهور طبقة عاملة، واتساع حجم الطبقة المتوسطة، بالإضافة لذلك فأن تحقيق التنمية الشاملة من شأنه تحقيق السلام والاستقرار على الصعيدين الدولي والداخلي.

فعلى الصعيد الدولي فأن الحقيقة المسلم بها أن العالم لا يمكن أن يعيش في حالة سلام إلا إذا توافر للناس أمن في حاجاتهم الأساسية، بمعنى أخر أن تحقيق السلام على الصعيد الدولي لن يأتي إلا بتحقيق التنمية الشاملة. فالباحث في الصراعات الدائرة بين الأمم، وظهور الجماعات الأرهابية بمختلف أشكالها يجد جذورها العميقة نابع في الأساس من التفاوات بين الأمم.

وإيمانا بهذه الحقيقة فقد كانت قضية التنمية على رأس أولويات المجتمع الدولي، لاسيما بعد الحرب العالمية الثانية، فالأمم المتحدة منذ إنشاها أعلنت في ميثاقها أن التنمية تمثل أحد أهم أهدافها التي تسعى إليها، واستمر المجهود الدولي المؤمن بقضية التنمية باعتبارها حقا من حقوق الانسان وذلك بإصدار الاعلان العالمي لحقوق الإنسان، فضلا عن العهدين الدوليين المنبثقان عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٦، هما العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وصولا لإصدار إعلان دولي مستقل للحق في التنمية عام ١٩٨٦.

وعلى الصعيد الوطني فقد حرص المشرع الدستوري في مختلف الدول – ومنها جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية - على النص على حق الانسان في التنمية، إيمانا بحقيقة هي أن تحقيق الأمن والسلام داخل أي دولة يرتبط ارتباطا وثيقا

بعملية التنمية، وأساس ذلك أن تحقيق التنمية المجتمعية في مختلف المجالات من شأنه إيجاد منظومة خدمية متكاملة تستطيع التعامل مع كافة المشكلات التي يعاني منها أفراد المجتمع، كالبطالة والفقر والأمية وانخفاض مستوى الفرد وغيرها من المشاكل التي تولد الحرمان الاجتماعي والاقتصادي والتفاوت الاجتماعي، والأمر الذي يؤدي في النهاية لزيادة معدلات الجريمة مما يهدر الحق في الأمن(١).

وإيمان بأهمية التنمية فقد حرصت الحكومة المصرية (٢) والسعودية (٣) على تبنى رؤية ٢٠٣٠ لتكون بمثابة استرتيجية للتنمية الشاملة المستدامة في مختلف نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، تربط الحاضر بالمستقبل، وتستلهم من حضارة البلدين العريقة لتبني مسيرة تنموية واضحة لوطن متقدم ومزدهر تسوده العدالة الاقتصادية والاجتماعية، يسع للجميع بلا تمييز.

وعلى الرغم من أهمية تحقيق التنمية على هذا النحو إلا أنها واجهت العديد من المعوقات، منها المعوقات ذات الطابع السياسي، وأخرى ذات طابع اقتصادي، فضلا عن المعوقات الاجتماعية والإدارية. ولتغلب على هذه المعوقات على الأقل على الصعيد الوطني فأن الأمر يقتضي التكاتف والمشاركة بين المنظمات الحكومية وغير الحكومية.

ترتيبا على العرض المتقدم نقسم الدراسة في هذا البحث لثلاثة فصول، نتناول في الأول مفهوم الحق في التنمية الشاملة المستدامة وأساسه القانوني. ونخصص

---

(١) راجع رؤية جمهورية مصر العربية على الموقع الالكتروني: www.crci.sci.eg

(٢) راجع رؤية المملكة العربية السعودية على الموقع الالكتروني: www.vision2030.gov.sa

(٣) راجع د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، التنظيم الدستوري للحقوق والحريات الإقتصادية دراسة تطبيقية على النظام الدستوري (التعديلات الأخيرة وأفاق التنمية)، منشأة المعارف بالاسكندرية، ٢٠٠٩، ص ١٧٠ – ١٧١.

الثاني لبيان معوقات الحق في التنمية، ونختم البحث بإظهار أبرز سبل التغلب علي هذه المعوقات، وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول: مفهوم الحق في التنمية وأساسه القانوني.

المبحث الأول: مفهوم الحق في التنمية.

المبحث الثاني: الأساس القانوني للحق في التنمية في التشريعات الدولية.

المبحث الثالث: الأساس القانوني للحق في التنمية في التشريعات الوطنية.

الفصل الثاني: معوقات الحق في التنمية.

المبحث الأول: المعوقات السياسية للحق في التنمية

المبحث الثاني: المعوقات ذات الطابع الاقتصادي للحق في التنمية.

المبحث الثالث: المعوقات الاجتماعية

المبحث الرابع: المعوقات الإدارية للحق في التنمية.

الفصل الثالث: سبل تفعيل الحق في التنمية.

المبحث الأول: الدور الحكومي في تفعيل الحق في التنمية.

المبحث الثاني: دور القطاع الخاص في عملية التنمية.

المبحث الثالث: دور منظمات المجتمع المدني في التنمية (الجمعيات والمؤسسات الأهلية).

الفصل الأول

مفهوم الحق في التنمية وأساسه القانوني

ساد لفترة طويلة من الزمن المفهوم الضيق للتنمية، وذلك م خلال ربط التنمية بالنمو أو الكم الاقتصادي، ولم يولي أي اهتمام لحقوق الإنسان الأخري، حيث كان هناك شبه انفصال تام بين التنمية وهذه الحقوق، وهو الأمر الذي ترتب عليه نتائج في منتهي الخطورة، منها أن بعض الدول لاسيما من العالم الثالث تنكر عالمية حقوق الإنسان كذريعة للتضحية بها بداعي تحقيق التنمية الإقتصادية. بل أن التضحية بحقوق الإنسان من وجهة نظر هذه الدول أصبح بمثابة شرط لتحقيق التنمية الاقتصادية.

وقد ترتب على ذلك تعالي الأصوات على الصعيدين الدولى والداخلي بضرورة جعل التنمية حقا من حقوق الإنسان، إيمانا بحقيقة مضمونها أن التنمية وحقوق الإنسان وجهان لعملة واحدة، وأساس ذلك التأثير المتبادل بينهما، والذي يعني أن التنمية لا يمكن أن تتحقق أو تستمر إذا كان هناك انتهاك لحقوق الإنسان، كما أن هذه الأخيرة لا يمكن أن تزدهر وتترعرع إذا ساد الفقر والتخلف.

وبذلك فقد تبنى المجتمع الدولي المفهوم الحديث للتنمية الذي يربطها بحقوق الإنسان، ويجعلها حقا من هذه الحقوق تحت عنوان الحق في التنمية، وهذا ما سنتناوله بالتفصيل، من خلال تقسيم هذا الفصل لثلاثة مباحث، نتناول في الأول مفهوم الحق في التنمية، ونخصص الثاني لبيان الأساس القانوني للحق في التنمية في التشريعات الدولية، وفي المبحث الثالث نوضح الأساس القانوني لهذا الحق في التشريعات الوطنية، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول

مفهوم الحق في التنمية

نوهنا أن المجتمع الدولي والداخلي تحولا من المفهوم الضيق للتنمية الذي يركز على الكم أو النمو الاقتصادي إلى المفهوم الواسع القائم على محورية الانسان، وذلك من خلال ربط التنمية بحقوق الإنسان، وجعلها حقا أساسيا من هذه الحقوق، ولالقاء الضوء على هذا الحق الحديث نسبيا نحاول أن نستعرض المقصود به، وصاحب الحق في التنمية بمعنى أخر هل الحق في التنمية حق للدولة أم حق للفرد ؟ للإجابة عن كل هذه التساؤلات نقسم هذا المبحث لمطلبين، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: ماهية الحق في التنمية الشاملة المستدامة.

المطلب الثاني: صاحب الحق في التنمية الشاملة المستدامة.

المطلب الأول

ماهية الحق في التنمية الشاملة المستدامة

إن تحديد مفهوم هذا الحق يقتضي منا أن نبين المقصود بمفهوم الحق التنمية بصفة عامة، ثم نعقب ذلك بتوضيح المقصود بالتنمية المستدامة، وهذا ما يقودنا لتقسيم هذا المطلب لفرعين على النحو التالي:

الفرع الأول

المقصود بالحق في التنمية

أحدث تعريف الحق في التنمية جدلا ونقاشا واسعا بين رجال القانون والسياسة والاقتصاد وهذا راجع في حقيقة الأمر إلى حداثة هذا الحق والذي ظهر على الصعيد الدولي صرحة – كما نوهنا سلفا- عام ١٩٦٦ في خطاب وزير الخارجية السنغالي أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة والذي جاء فيه " يجب أن نؤكد ليس فقط على حقنا في التنمية ، ولكن يجب أن نتخذ الخطوات التي التي تمكن هذا الحق ليكون حقيقة ".

فعلى الصعيد الاقتصادي فقد تبنى البعض مفهوما ضيقا للحق في التنمية وذلك من خلال ربطه بالنمو الاقتصادي، لدرجة أن هذا الاتجاه لا يميز بين مدلول التنمية والنمو، ويستخدم لهما مؤشر واحد كمتوسط دخل الفرد من الناتج الحقيقي لدلالة عليهما [١]. وبناء على ذلك عرفت التنمية بأنها التغيير في بنية الاقتصاد بتعدد قطاعات الانتاج والخدمات فيه وزيادة ما بينهما من ترابط [٢].

وقد هجر هذا التعريف سريعا – حتى على صعيد فقه الاقتصاد - [٣] لأن مصطلح التنمية أوسع من النمو، فالنمو يعد عنصرا من عناصر التنمية ومكون من مكوناتها. كما أنه يمكن تحقيق مستويات كبيرة من النمو دون تحقيق تنمية اقتصادية . باعتبار أن

(١) راجع د. عبد الله الصعيدي، بعض المشكلات المعاصرة في التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، ١٩٩٢، ص ١٠.

(٢) راجع د. أسماعيل صبري، عبد الله، التنمية العربية، دار المستقبل العربي، القاهرة ١٩٨٣، ص ٣٩.

(٣) راجع د. إسماعيل عبد الرحيم شلبي، التنمية الاقتصادية ومواقف المنهج الاسلامي منها، دار الامام الشاطبي للطباعة والنشر، القاهرة ، ط ١، ٢٠١٢، ص ٦٥.

هذه التنمية لها أبعاد أخرى اجتماعية وثقافية وسياسية بجانب البعد الاقتصادي، وإغفال هذه الأبعاد أو تجاهلها سيعوق تحقيق النمو الاقتصادي.

وهذا ما أخذ في الاعتبار في المفهوم الحديث للتنمية سواء من قبل الفقه أو من قبل المواثيق الدولية المعنية بالحق في التنمية، فعلى الصعيد الفقهي عرف البعض هذا الحق بأنه مجموعة المبادئ والقواعد التي على أساسها يحصل الإنسان بوصفه فردا أو عضوا في المجتمع وفي حدود المستطاع على احتياجاته الاقصادية والاجتماعية والثقافية الضرورية لكرامته ولكامل تفتح وأزدها شخصيته [١]. وعرف البعض الأخر الحق في التنمية بأنه حق الشعوب في كافة أنحاء العالم وحق كل مواطن بالتمتع بكافة حقوق الأنسان. ويعتبر البعض الآخر الحق في التنمية الشكل الحديث للحق في السعادة [٢].

وقد تبنت المواثيق الدولية التعريف الواسع للحق في التنمية، فالمادة الأولى من إعلان الحق في التنمية الصادر عن الأمم المتحدة لعام ١٩٨٦ عرفت هذا الحق بأنه حق من حقوق الإنسان غير قابل للتصرف وبموجبه يحق لكل إنسان ولجميع الشعوب المشاركة والإسهام في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية والتمتع بهذه التنمية التي يمكن فيها إعمال جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية إعمالا تاما. وينطوي حق الإنسان في التنمية أيضا على الإعمال التام لحق الشعوب في تقرير المصير، الذي يشمل، مع مراعاة الأحكام ذات الصلة من العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، ممارسة حقها، غير القابل للتصرف، في ممارسة السيادة التامة على جميع ثرواتها ومواردها الطبيعية.

---

(1) Zalmai Haquni, le droit au développent fondements et sources, RJ, Dupuy, sijtherlands, 1980, p.23.

(٢) راجع هذه التعريفات لدى د. صفاء الدين محمد عبد الحكيم، حق الأنسان في التنمية الاقتصادية وحمايته دوليا، رسالة للحصول على درجة الدكتوراة مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس، سنة ٢٠٠١ ص ١٥٢- ١٥٣.

الفرع الثاني

مفهوم التنمية الشاملة المستدامة

أتضح لنا أن المفهوم الواسع للتنمية وجد التأييد من قبل الساحة الفقهية وتبنته المواثيق الدولية، باعتبار أن هذا المفهوم يحقق التنمية الشاملة في مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. الأمر الذي يمكن من خلاله تحقيق التنمية المستدامة أو المتواصلة le développement sustainable.

وقد اختلفت الأراء حول الظهور التاريخي لهذا المصطلح، ودون الدخول في مجادلات ليس لها محل في بحثنا، فهناك اتفاق على أن أول استخدام صريح لمصطلح التنمية المستدامة أو المتواصلة جاء من قبل الاستراتيجية العالمية لصون الطبيعة WCS في عام ١٩٨٠ [١].

وقد ذاع هذا المصطلح وحاز على ثقة الساحة الدولية بفضل تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية لعام ١٩٨٧، أو كما أصطلح على تسميته بلجنة برونتلاند، والذي يحمل عنوان " مستقبلنا المشترك " [٢]. فهذا التقرير يعد بمثابة المولد الحقيقي لفكرة التنمية المستدامة، وأصبحت مألوفة في ومتداولة في الأحاديث والمناقشات والمؤتمرات السياسية والاقتصادية والبيئية.

(١) راجع في ذلك د/ أسماعيل عبد الرحيم ، مرجع سابق، ص ٧٠.

(٢) والجدير بالذكر أن اللجنة سميت بهذا الأسم نسبة إلى رئيسة اللجنة والتي أعدت التقرير السيدة هارلم برونتد رئيسة وزراء النرويج آنذاك.

وهذا ما أكدت عليه رؤية مصر ٢٠٣٠ حيث جعلت استراتيجية التنمية المستدامة تمثل رؤية مصر ٢٠٣٠ [١] كما جاء قولها بأن هذه " الاسراتيجية تبنّت مفهوم التنمية المستدامة كإطار عام يُقصد به تحسن جودة الحياة في الوقت الحاضر بما لا يخل بحقوق الأجيال القادمة في حياة أفضل، ومن ثم يرتكز مفهوم التنمية الذي تتبنّاه الاسراتيجية عى ثلاثة أبعاد رئيسية تشمل البعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي والبعد البيئي ".

ويشتمل البعد الاقتصادي على أربعة محاور فرعية الأول التنمية الاقتصادية، والمحور الثاني الطاقة والثالث المعرفة والابتكار والبحث العلمي والرابع الشفافية وكفاءة المؤسسات الحكومية. أما البعد الاجتماعي فيشتمل على المحاور من الخامس إلى الثامن حيث تضمن المحور الخامس العدالة الاجتماعية وفي المحور السادس الصحة وفي السابع التعليم والتدريب وفي الثامن الثقافة. أما البعد البيئى فيشتمل على المحور التاسع وعنوانه البيئة (الحفاظ عليها والاستثمار الأمثل لمواردها، فضلا عن كفالة الحفاظ على حقوق الجيال القادمة فيها) والمحور العاشر تحقيق التنمية العمرانية [٢].

وفي رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ [٣] فقد تم التأكيد في أكثر من موضع على أن هدف الرؤية تحقيق التنمية الشاملة المستدامة، ففي الافتتاحية أطلق عليها رؤية الحاضر للمستقبل، وفي المقدمة جاء قولها " لقد حبانا الله في المملكة العربية السعودية مقوّمات جغرافية وحضارية واجتماعية وديموغرافية واقتصادية

(١) راجع موقع وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري على الموقع الالكتروني www.crci.sci.eg .

(٢) راجع من صفحة ١٢ – ١٤ من رؤية مصر.

(٣) راجع الموقع الالكتروني www.vision2030.gov.sa

عديدة، تمكّننا من تبوء مكانة رفيعة بين الدول القيادية على مستوى العالم .ورؤية أي دولة لمستقبلها تنطلق من مكامن القوة فيها، وذلك ما انتهجناه عند بناء رؤيتنا للمملكة العربية السعودية للعام 1452 (ه 2030 م) فمكانتنا في العالم الإسلامي ستمكننا من أداء دورنا الريادي كعمق وسند لأمتينا العربية والإسلامية، كما ستكون قوتنا الاستثمارية المفتاح والمحرّك لتنويع اقتصادنا وتحقيق استدامته".

وقد اعتمدت رؤية المملكة العربية السعودية في سبيل سعيها للوصول لأهدفها على ثلاثة محاور أساسية المحور الأول مجتمع حيوي يضمن مقومات جودة الحياة للمواطنين والمقيمين ووالمحور الثاني يتمثل في تحقيق اقتصاد مزدهر يضمن توفير الفرص للجميع. والمحو الثالث وعنوانه وطن طموح والذي يركز على دور القطاع العام وذلك من خلال رسم ملامح الحكومة الفاعة من خلال تعزيز الكفاءة والشفافية والمساءلة ...إلخ [١].

وعلى الرغم من مرور أكثر خمسة وثلاثين عاما على مولد مصطلح التنمية المستدامة إلا أن مفهوم هذا المصطلح مازال مثار للجدل والمناقشات على الصعيدين النظري والعملي[٢]، حيث لم يعد هناك تعريفا متفقا عليه عالميا، وتأكد هذا الاختلاف بصورة كبيرة في مؤتمر البرازيل (ريو ١٩٩٢) والذي قرر أنه لا يوجد نمط موحد للتنمية والإدارة البيئية، وبالتالي يكون لكل دولة أو منطقة أو مجموعة من البشر، نهج أساليب مختلفة لتحقيق التنمية المستدامة [٣].

---

(١) راجع صفحة ٤ – ٥ من الرؤية.

(٢) راجع د/ إسماعيل عبد الرحيم شلبي، مرجع سابق، ص ٧١.

(٣) راجع: Mitchell B. Sustainable Devlopment at the village level in Bali, Indonesia Human ecology. Vol 22m no 2. مشار إليه لدى د/ اسماعيل عبد الرحيم، مرجع سابق، ص ٧١.

ورغم ذلك يبقى أفضل التعريفات وأشملها للتنمية المستدامة أو المتواصلة الذي جاء على لسان لجنة الأمم المتحدة للبيئة والتنمية (لجنة برونتلاند) سالفة الذكر، والتى عرفتها بأنها " التنمية التي تلبي احتياجات الجيل الحالي دون أن يكون ذلك على حساب التضحية بحقوق الأجيال القادمة وقدرتها على تلبية احتياجاتها " [١].

فالتنمية المستديمة أو المتواصلة وفقا لهذا التعريف تعنى عملية التغيير التي يتناغم فيها استغلال الموارد وتوجهات الاستثمار ومناخي التنمية التكنولوجية، بما يمكن من استغلال امكانات الحاضر والمستقبل وتعزيزها للوفاء باحتياجات الإنسان الحالية والمستقبلية.

المطلب الثاني

صاحب الحق في التنمية

أثير تساؤل في أوساط المهتمين بالحق في التنمية يدور حول صاحب أو المستفيد من الحق في التنمية، الإنسان أم الدولة، وقد كانت بداية هذا التساؤل في اجتماع الخبراء حول " حقوق الإنسان، حاجات الإنسان وإقامة نظام اقتصادي دولى جديد " والذي عقدته اليونسكو في باريس في الفترة من ١٩-٢٣ يوليو ١٩٧٨.

والجدير بالذكر أن هذا التساؤل كان عنوانا لورقة العمل الذي قدمها الفقيه الفرنسي J. Rivero حيث جاء قوله [٢] " ليس من الضروري الآن أن نعيد التأكيد للحاجة إلى التنمية، فهي أصبحت مسلم بها وواضحة في الوجهة السياسية والأخلاقية،

---

(١) راجع د/ إسماعيل سراج الدين، حتى تصبح التنمية مستدامة، مجلة التمويل والتنمية العدد الرابع ٣٠ ديسمبر ١٩٩٣، ص ٨.

(2) Jean Rivero, sur le droit au développement, Unesco, U.N Doc, 55= 78 /conb/630/8/ 1978. P.123.

ومع ذلك فأنه من الضروري أن ندرس المشكلة في السياق القانوني للتأكيد من أن التنمية حق، وهذا الحق يقتضي وجو شخصين. الأول: يسمى بحامل للحق (المستفيد) وشخص أخر يقع عليه التزامان الأول إيجابي ويتمثل في إشباع مطالب حامل الحق، والتزام سلبي يتمثل في الامتناع عن التدخل في ممارسة هذا الحق.

ودون الدخول في جدال فقهي فأننا نرى أن التنمية هي حق للانسان والدولة معا [١]، بحيث تكون هذه الأخيرة ملتزمة تجاه مواطنيها بتلبية حقهم في التنمية، كما يكون المجتمع الدولى ملتزما بتحقيق تنمية الدول، فسلب الدول هذا الحق دوليا يترتب عليه تنصل الدولة من التزامها بالتنمية تجاه مواطنيها لأن فاقد الشئ لا يعطيه.

وهذا ما أكده أعلان الحق في التنمية لعام ١٩٨٦ ففي الفقرة من المادة الأولى أكد أولا على أن الحق في التنمية حق من حقوق الإنسان غير قابل للتصرف وبموجبه يحق لكل إنسان ولجميع الشعوب المشاركة والإسهام في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية والتمتع بهذه التنمية التي يمكن فيها إعمال جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية إعمالا تاما. كما جاءت الفقرة الأولى من المادة الثانية بقولها " الإنسان هو الموضوع الرئيسي للتنمية وينبغي أن يكون المشارك النشط في الحق في التنمية والمستفيد منه.

وفي الفقرة الثانية من المادة ذاتها أكد على أن الحق في التنمية حق للدول بقوله " ينطوي حق الإنسان في التنمية أيضا على الإعمال التام لحق الشعوب في تقرير المصير، الذي يشمل، مع مراعاة الأحكام ذات الصلة من العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، ممارسة حقها، غير القابل للتصرف، في ممارسة السيادة التامة على جميع ثرواتها ومواردها الطبيعية ".

(١) راجع د/ صفاء الدين محمد عبد الحكيم، مرجع سابق، ص ٢٠٠.

وفي رؤية مصر ٢٠٣٠ جعلت الإنسان هي محورا أساسيا من محاور التنمية وذلك من خلال تخصيص بعدا كاملا يحمل عنوان البعد الاجتماعي ويشتمل على عدة محاور منها العدالة الاجتماعية وجاء فيه أنه " بحلول عام 2030 من المستهدف بناء مجتمع عادل متكاتف يتميز بالمساواة في الحقوق والفرص الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وبأعلى درجة من الاندماج المجتمعي، مجتمع قادر عى كفالة حق المواطنن في المشاركة والتوزيع العادل في ضوء معاير الكفاءة والإنجاز وسيادة القانون، ويحفز فرص الحراك الاجتماعي المبني عى القدرات، ويوفّر آليات الحماية من مخاطر الحياة، ويقوم عى التوازي بمساندة شرائح المجتمع المهمشة ويحقق الحماية للفئات الأولى بالرعاية.

بالإضافة لذلك فقد تضمن المحور السادس الحق في الصحة لكافة المواطنين وذلك من خلال توفير حياة صحية سليمة وآمنة من خلال تطبيق نظام صحي متكامل يتميز بالإتاحة والجودة وعدم التمييز وقادر على تحقيق المؤشرات الصحية، كما كفل المحور السابع الحق في التعليم والتدريب للجميع بجودة عالية دون تمييز وفي إطار مؤسسي كفء وعادل ومستدام ومرن. كما لم تفغل الرؤية حق المواطن في الثقافة بحيث يكون بحلول عام ٢٠٣٠ لدينا منظومة قيم ثقافية إيجابية في المجتمع المصري تحترم التنوع والاختلاف وعدم التمييز.

وفي رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ فقد ظهر تركيزها على الإنسان حيث جاء قولها " تبدأ رؤيتنا من المجتمع، وإليه تنتهي، ويمثّل المحور الأول أساسا لتحقيق هذه الرؤية وتأسيس قاعدة صلبة لازدهارنا الاقتصادي. ينبثق هذا المحور من إيماننا بأهمية بناء مجتمع حيوي، يعيش أفراده وفق المبادئ الإسلامية ومنهج الوسطية والاعتدال، معتزّين بهويتهم الوطنية وفخورين بإرثهم الثقافي العريق، في بيئة إيجابية وجاذبة، تتوافر فيها مقوّمات جودة الحياة للمواطنين والمقيمين، ويسندهم بنيان أسري متين ومنظومتي رعاية صحية واجتماعية ممكّنة".

المبحث الثاني

الأساس القانوني للحق في التنمية في التشريعات الدولية

أسلفنا القول أن الحق في التنمية أصبح حقا أساسيا للفرد تجاه حكومته وحقا للدولة تجاه المجتمع الدولي، ونظرا لأن هذا الحق – كما قلنا - يعد ضرورة حتمية لممارسة حقوق الإنسان الأخرى، وهذا ما جعله يحوز على أهتمام المشرع الدولي لاسيما بعد الحرب العالمية الثانية، وكانت البداية الحقيقية مع إنشاء منظمة الأمم المتحدة، كما أولت المنظمات الأقليمية أهتماما خاصا بموضوع الحق التنمية.

ومن خلال الخوض في التشريعات والمواثيق الدولية يتضح لنا أن التنظيم القانوني للحق في التنمية قد مر بعدة تطورات، وقد كانت إرهصات ذلك مع إنشاء الأمم المتحدة ١٩٤٥ والاعلان العالمي لحقوق الأنسان ١٩٤٨، أما البداية الحقيقية والتنظيم الصريح لهذا الحق كانت بصدور إعلان الحق في التنمية عام ١٩٨٦، وهذا ما يقودنا إلى تناول الأساس القانوني للحق في التنمية على الصعيد الدولي من خلال مرحلتين أساسيتين، المرحلة الأولى قبل أصدار أعلان الحق في التنمية عام ١٩٨٦ (مطلب أول) والمرحلة الثانية في الفترة التي تعقب هذا الاعلان (مطلب ثان)، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

الحق في التنمية قبل أصدار أعلان ١٩٨٦

أعلنت الأمم المتحدة منذ إنشائها عام ١٩٤٥ أن قضية التنمية تمثل أحد أهم أهدافها، وقد اتضح ذلك بصورة جلية في ميثاقها الذي نص على ذلك بطريقة مباشرة

وغير مباشرة. ففي المادة ٢/٣ فقد حرصت الأمم المتحدة على ضرورة التعاون الدولي في كافة المجالات أو المسائل ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية، وذلك إيمانا منها أن هذا التعاون يمثل أحد أهم ركائز التنمية.

وفي الفصل التاسع من ميثاق الأمم المتحدة والذي يحمل عنوان " في التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي تقول المادة ٥٥ " رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سليمة ودية بين الأمم المتحدة مؤسسة على احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها، تعمل الأمم المتحدة على:

أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي.

ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم.

ج) أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين، ولا تفريق بين الرجال والنساء، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلاً.

واستكمالا لإهتمام الأمم المتحدة بقضية التنمية فقد حرصت على ضرورة التواصل مع الوكالات الدولية المتخصصة في مختلف المجالات فقد جاء نص المادة ٥٧ من ميثاقها بقوله ١- الوكالات المختلفة التي تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات والتي تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشؤون يوصل بينها وبين "الأمم المتحدة" وفقا

لأحكام المادة ٦٣. ٢- - تسمى هذه الوكالات التي يوصل بينها وبين "الأمم المتحدة" فيما يلي من الأحكام بالوكالات المتخصصة(١)

وقد جعل الميثاق هذه المهمة في عنق المجلس الاقتصادي والاجتماعي وذلك بقوله في المادة ٦٢ ١- لمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية في أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بها، كما أن له أن يوجه إلى مثل تلك الدراسات وإلى وضع مثل تلك التقارير .وله أن يقدم توصياته في أية مسألة من تلك المسائل إلى الجمعية العامة وإلى أعضاء "الأمم المتحدة" وإلى الوكالات المتخصصة ذات الشأن.

٢- وله أن يقدم توصيات فيما يختص بإشاعة احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ومراعاتها.

٣- وله أن يعد مشروعات اتفاقات لتعرض على الجمعية العامة عن المسائل التي تدخل في دائرة اختصاصه.

٤- وله أن يدعو إلى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التي تدخل في دائرة اختصاصه وفقا للقواعد التي تضعها "الأمم المتحدة."

كما لم يغفل ميثاق الأمم المتحدة حق الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي والبلدان المشموله بالوصايا في التنمية، فبالنسبة للأولى جعل حقها في التنمية أمانة

(١) وتتمثل أهم الوكالات الدولية المتخصصة التي لها صلة بالتنمية في البنك الدولي للتنمية والتعمير (D.I.B.R) صندوق النقد الدولي (I.M.F) وكالة التنمية الدولية (I.D.A) الصندوق النقدي للتنمية (I.F.A.D) منظمة العمل الدولية (I.L.O) منظمة الصحة العالمية (W.H.O) في راجع د. صفاء الدين محمد عبد الحكيم، حق الإنسان في التنمية وحمايته دوليا، مرجع سابق، هامش ص ١٢٨.

مقدسة حيث جاء نص المادة ٧٣ بقوله " يقرر أعضاء الأمم المتحدة - الذين يضطلعون في الحال أو في المستقبل بتبعات عن إدارة أقاليم لم تنل شعوبها قسطاً كاملاً من الحكم الذاتي - المبدأ القاضي بأن مصالح أهل هذه الأقاليم لها المقام الأول، ويقبلون أمانة مقدسة في عنقهم، الالتزام بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الأقاليم إلى أقصى حد مستطاع في نطاق السلم والأمن الدولي الذي رسمه هذا الميثاق. ولهذا الغرض:

أ - يكفلون تقدم هذه الشعوب في شؤون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم، كما يكفلون معاملتها بإنصاف وحمايتها من ضروب الإساءة - كل ذلك مع مراعاة الاحترام الواجب لثقافة هذه الشعوب.

ب- ينمون الحكم الذاتي، ويقدرون الأماني السياسية لهذه الشعوب قدرها، ويعاونونها على إنماء نظمها السياسية الحرة نمواً مطرداً، وفقا للظروف الخاصة لكل إقليم وشعوبه، ومراحل تقدمها المختلفة.

ج- يوطدون السلم والأمن الدولي.

د- يعززون التدابير الإنسانية للرقي والتقدم، ويشجعون البحوث، ويتعاونون فيما بينهم لتحقيق المقاصد الاجتماعية والاقتصادية والعلمية المفصّلة في هذه المادة تحقيقاً عملياً، كما يتعاونون أيضاً لهذا الغرض مع الهيئات الدولية المتخصصة كلما تراءت لهم ملاءمة ذلك .

ه- يبرسلون إلى الأمين العام بانتظام يحيطونه علماً بالبيانات الإحصائية وغيرها من البيانات الفنية المتعلقة بأمور الاقتصاد والاجتماع والتعليم في الأقاليم التي يكونون مسؤولين عنها، عدا الأقاليم التي تنطبق عليها أحكام الفصلين الثاني

عشر والثالث عشر من هذا الميثاق. كل ذلك مع مراعاة القيود التي قد تستدعيها الاعتبارات المتعلقة بالأمن والاعتبارات الدستورية.

وبالنسبة للبلدان المشمولة بالوصاية فقد حرص الميثاق على بيان أهمية التنمية لهذه البلدان وذلك بقوله في نص المادة ٧٦ " لأهداف الأساسية لنظام الوصاية طبقاً لمقاصد "الأمم المتحدة" المبينة في المادة الأولى من هذا الميثاق هي: أ-.... ب- العمل على ترقية أهالي الأقاليم المشمولة بالوصاية في أمور السياسة والاجتماع والاقتصاد والتعليم، واطراد تقدمها نحو الحكم الذاتي أو الاستقلال حسبما يلائم الظروف الخاصة لكل إقليم وشعوبه، ويتفق مع رغبات هذه الشعوب التي تعرب عنها بملء حريتها وطبقاً لما قد ينص عليه في شروط كل اتفاق من اتفاقات الوصاية.

ج- التشجيع على احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين، ولا تفريق بين الرجال والنساء، والتشجيع على إدراك ما بين شعوب العالم من تقيد بعضهم بالبعض؛

د ـ كفالة المساواة في المعاملة في الأمور الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع أعضاء " الأمم المتحدة " وأهاليها والمساواة بين هؤلاء الأهالي أيضاً فيما يتعلق بإجراء القضاء، وذلك مع عدم الإخلال بتحقيق الأغراض المتقدمة ومع مراعاة أحكام المادة (٨٠).

ولم يكتف ميثاق الأمم المتحدة بالنص على تنمية البلدان المشمولة بالوصايا ولكنة أكد على ضرورة متابعة ذلك دوريا وذلك بقوله في نص المادة ٨٨ " يضع مجلس الوصاية طائفة من الأسئلة عن تقدم سكان كل إقليم مشمول بالوصاية في الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية. وتقدم السلطة القائمة بالإدارة

في كل إقليم مشمول بالوصاية داخل اختصاص الجمعية العامة تقريراً سنوياً للجمعية العامة موضوعاً على أساس هذه الأسئلة.

من استقراء كل هذه النصوص يتضح مدى حرص الأمم المتحدة على كفالة الحق في التنمية لكل الدول سواء كانت ذات سيادة كاملة أم ناقصة السيادة، واستمرار على النهج ذاته فقد جاء الاعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨ [١] متضمنا مجموعة من الحقوق المدنية والسياسية [٢] فضلا عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية [٣]. وقد قيل بأن هذه الطائفة الأخيرة من الحقوق تشكل المقومات الأساسية للحق في التنمية [٤].

وفي مرحلة لاحقة فقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٦ عهدين دوليين فصلت من خلالهما بين طائفتين من الحقوق، العهد الأول يتعلق بالحقوق المدنية والسياسية، والثاني معني بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية [٥] وبذلك فأن هذا الاعلان الأخير جاء ليعمق ويؤكد لما جاء بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، كما أنه يمثل تجسيداً أكثر وضوحا لفكرة التنمية.

---

(١) اعُتمد بموجب قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (د -٣ (المؤرخ في ١٠ كانون الأول/ديسمبر 1948.

(٢) راجع المواد من (١: ٢١)

(٣) راجع المواد من (٢٢ : لآخر الاعلان).

(٤) د. عزام المحجوب، علاقة التنمية بحقوق الانسان، ورقة عمل مقدمة في الندوة الإقليمية حول حقوق الإنسان والتنمية، القاهرة ٧- ٩ يونيو ١٩٩٩، ص ١٨٥.

(٥) اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٢٠٠ ألف) د -٢١ (المؤرخ في ١٦ آانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦ وقد كان تاريخ بدء النفاذ :٣ كانون الثاني/يناير ١٩٧٦ ، وفقا للمادة ٢٧

المطلب الثاني

الحق في التنمية بعد أصدار أعلان ١٩٨٦

يمثل عام ١٩٨٦ منعرجا حاسما ونقلة نوعية في مسار ربط الحق في التنمية بمنظومة حقوق الإنسان، واعتبار هذا الحق جزءاً لا يتجزأ من هذه المنظومة، وكان ذلك بمقتضي تبني الأمم المتحدة في ٤ ديسمبر ١٩٨٦ لإعلان الحق في التنمية. وقد جاء هذا الاعلان بعد أن أصبح هذا الحق مطلبا أساسيا في الخطب السياسية [١] وموضوع الكثير من الندوات والمؤتمرات الدولية [٢].

(١) ففي عام ١٩٦٦ طالب وزير الخارجية السنغالي ضرورة اعتبار التنمية حقا من حقوق الإنسان بقوله " قد لا يكفينا أن نطالب بحقنا في التنمية، ولكن يجب أن نعمل على تحقيقه في الواقع، يجب أن نسعى إلى إقامة نظام جديد لا يكتفي بالإقرار النظري لهذا الحق وإنما يضمن الاستمتاع به ". راجع

M. Keba, le droit au développement come un droit de l' homme, Re. Des droits de l'homme. Vol.v,1972, p. 505.

وفي عام ١٩٧٤ وجه الرئيس الجزائري رسالة للجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها السادسة في ابريل ١٩٧٤ تتضمن ضرورة إقامة نظام اقتصادي دولي جديد لموضوع " حق الشعوب في التنمية ". راجع د. صفاء الدين محمد عبد الحكيم، مرجع سابق، ص ١٤٦.

(٢) من أهم المؤتمرات في هذا المضمار نذكر، مؤتمر حقوق الإنسان والتنمية الذي عقد في كولومبو في الفترة من ٨-١١ يناير ١٩٨٠ بتنظيم مركز حقوق الانسان لمعهد مؤسسة سريلانكا، ومؤتمر (التنمية ، حقوق الانسان ، حكم القانون) الذي نظمته لجنة القانونيين الدولية في لاهاي في الفترة من ٢٧ أبريل – ١ مايو ١٩٨١، ندوة " حقوق الانسان والتنمية) التي نظمتها جمعية الدراسات الدولية للعالم الثالث في نيورك ١٩٨٤، والمؤتمر الدولي لحقوق الانسان في فيينا عام ١٩٩٣، والمؤتمر العالمي للسكان والتنمية بالقاهرة ١٩٩٤، وإعلان الالفية الثالثة في نيورك سنة ٢٠٠٠، وقمة الارض الثانية التي تتعلق بالتنمية المستدامة في جوهانسبرج ٢٠٠٢ ، وقمة مونتيراى من نفس السنة التي تتعلق بكيفية تمويلها، هذا فضلا عن الحلقة الدراسية تحت عنوان " الحق في التنمية على المستوى الدولي) التي نظمتها أكاديمية القانون الدولي في لاهاي في الفترة من ١٦ – ١٨ اكتوبر ١٩٧٩.... إلخ.

وقد احتوي أعلان الحق في التنمية على عشرة مواد كرس من خلالها العديد من المبادئ القانونية التي أسهمت بشكل كبير في ترسيخ هذا الحق في ضمير المشرعين الوطني والدولي على حد سواء، فقد جاء به ما يأتي:

أولا: إن التنمية حق من حقوق الإنسان غير قابل للتصرف: وبموجبه يحق لكل إنسان ولجميع الشعوب المشاركة والإسهام في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية والتمتع بهذه التنمية التي يمكن فيها إعمال جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية إعمالا تاما (مادة ١/١). كما جعل الاعلان جميع جوانب الحق في التنمية، المبينة في هذا الإعلان، متلاحمة ومترابطة وينبغي النظر إلى كل واحد منها في إطار الجميع (مادة ١/٩).

ثانيا: تبنى الأعلان المفهوم الحديث للتنمية: وذلك بجعل الإنسان هو الموضوع الرئيسي لها، وينبغي أن يكون المشارك النشط في الحق في التنمية والمستفيد منه (مادة ١/٢).

ثالثا: أكد الإعلان على ضرورة التعاون الدولي وفقا لميثاق الأمم المتحدة من أجل إعمال الحق في التنمية (مادة ٣/ ٢): كما أوجب على الدول أن تتعاون بعضها مع بعض في تأمين التنمية وإزالة العقبات التي تعترض التنمية. وينبغي للدول أن تستوفى حقوقها وتؤدي واجباتها على نحو يعزز عملية إقامة نظام اقتصادي دولي جديد على أساس المساواة في السيادة والترابط والمنفعة المتبادلة والتعاون فيما بين جميع الدول ويشجع كذلك مراعاة حقوق الإنسان واعمالها (مادة ٣/٣).

رابعا: حمل اعلان ١٩٨٦ الدولة المسؤولية الرئيسية عن تهيئة الأوضاع الوطنية والدولية المواتية لإعمال الحق في التنمية (مادة ١/٣): كما ألزمها أن تتخذ

خطوات، فرديا وجماعيا، لوضع سياسات إنمائية دولية ملائمة بغية تيسير إعمال هذا الحق إعمالا تاما(مادة ١/٤). وأن تتخذ الخطوات لإزالة العقبات التي تعترض سبيل التنمية والناشئة عن عدم مراعاة الحقوق المدنية والسياسية، فضلا عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (مادة ٦ /٣).

خامسا: وعلى الصعيد الوطني أوجب الاعلان على الدول أن تتخذ جميع التدابير اللازمة لإعمال الحق في التنمية: ويجب أن تضمن في ذلك جملة أمور، تكافؤ الفرص للجميع في إمكانية وصولهم إلى الموارد الأساسية والتعليم والخدمات الصحية والغذاء والإسكان والعمل والتوزيع العادل للدخل .وينبغي اتخاذ تدابير فعالة لضمان قيام المرأة بدور نشط في عملية التنمية .وينبغي إجراء إصلاحات اقتصادية واجتماعية مناسبة بقصد استئصال كل المظالم الاجتماعية. كما أوجب على الدول أن تشجع المشاركة الشعبية في جميع المجالات بوصفها عاملا هاما في التنمية وفى الإعمال التام لجميع حقوق الإنسان (مادة ٨)

سادسا: أوجب الاعلان اتخاذ الخطوات التي تكفل ضمان ممارسة الحق في التنمية ممارسة كاملة وتعزيزه التدريجي: بما في ذلك صياغة واعتماد وتنفيذ تدابير على صعيد السياسات وتدابير تشريعية وتدابير أخرى على الصعيدين الوطني والدولي (مادة ١٠).

وعلى الرغم من أهمية هذه المبادئ إلا أن البعض [١] ذهب للقول بأن أعلان الحق في التنمية لم يأتي بجديد حيث أن كافة الحقوق الاقتصادية الاجتماعية وغيرها

(١) راجع أ. سقني فاكية، التنمية المستدامة وحقوق الانسان، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة فرحات عباس- سطيف- الجزائر، ٢٠٠٩- ٢٠١٠، ص ١٦.

الواردة في الإعلان ما هي إلا تكرار لما جاء في الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨ والعهدي الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦.

وعلى من تقديرنا لهذا الرأي إلا أننا نرى أن هذا الاعلان يحسب له أنه أول اعلان يربط الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها بالتنمية، كما جعل من هذه الأخيرة حقا أساسيا من حقوق الانسان، تلتزم به الدول الموقعة علية سواء كانت نامية أم متقدمة. فبالنسبة للأولى لابد أن تعي أن الحق في التنمية ليس مجرد طلب للأفراد تستجيب له حكوماتها أم لا. بل أصبحت – بمجرد الموافقة على هذا الاعلان - ملتزمة أمام شعوبها بتحقيق التنمية على أرض الواقع بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية.

كما أن الدول المتقدمة بموافقتها على هذا الاعلان أصبحت ملتزمة أمام المجتمع الدولي بضرورة مساعدة الدول النامية التي تفتقر للموارد المالية أو الفنية من أجل اعانتها على تنفيذ التزامها بتحقيق التنمية لشعوبها [1].

والتزام الدول المتقدمة على هذا النحو جعلها مترددة تجاه هذا الإعلان ما بين معترض ومتحفظ، إذ اعترضت عليه الولايات المتحدة الامريكية وتحفظت بعض دول أوربا على بعض بنوده كحق الدول النامية في المساعدات المالية، وهذا ليس بغريب على المجتمع الدولي حيث أن هناك شبه اعتياد من قبل الدول الغربية في الاعتراض على قرارات واعلانات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الانسان، وقد حدث ذلك حينما صدر الاعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(١) راجع في ذلك كريمة كريم/ الحق في التنمية: دراسة للأدبيات النظرية، ورقة عمل مقدمة في الندوة الإقليمية حول حقوق الإنسان والتنمية، القاهرة ٧ – ٩ يونيو ١٩٩٩، ص ٩٩-١٠٠.

وعلى الرغم من معارضة الولايات المتحدة لإعلان الحق في التنمية وتحفظ بعض الدول الأوربية عليه إلا أن ذلك لم يوقف عزم الدول النامية في السير قدما نحو الدفاع عن حقها في التنمية، وهذا ما جعل الدول المتقدمة ترفع تحفظاتها واعتراضتها على ذلك، وتسلم بحق الدول النامية وشعوبها في التنمية، وذلك في (اعلان وبرنامج عمل فيينا) الصادران عن المؤتمر العالمي لحقوق الانسان بفيينا في الفترة من ١٤ – ٢٥ يونيو لعام ١٩٩٣.

وقد جاء هذا المؤتمر ليعزز أعلان الحق في التنمية لعام ١٩٨٦، وخاصة في اعتبار الحق في التنمية حقا عالميا وجزءا لا يتجزأ من حقوق الانسان، وأن الأخير هو الموضوع الرئيسي للتنمية [١]. كما ربط الاعلان بين الديمقراطية وحقوق الانسان وحرياته الاساسية والتنمية [٢].

كما ركز مؤتمر فيينا على ضرورة التعاون الدولي من أجل تحقيق التنمية على أرض الواقع، وإزالة كافة المعوقات التي تعترض ذلك [٣].كما طالب المؤتمر المجتمع الدولي أن يبذل كل ما في وسعه من أجل المساعدة علي تخفيف عبء الدين الخارجي الملقي علي عاتق البلدان النامية، بغية تكملة الجهود التي تبذلها حكومات هذه البلدان من أجل التوصل إلي الإعمال التام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لشعوبها [٤].

(١) مادة ١٠ الجزء الأول.
(٢) مادة ٨ الجزء الأول.
(٣) مادة ٣/١٠ الجزء الأول.
(٤) مادة ١٢ الجزء الاول.

كما يحسب للمؤتمر أنه أكد على البعد البيئي للتنمية، بما يكفل حق الجيل الحالي والاجيال القادمة فيها (التنمية المستدامة) حيث جاء نص المادة الاولى من الجزء الثاني من الاعلان بقوله " ينبغي أعمال الحق في التنمية بحيث يتم الوفاء بطريقة منصفة بالاحتياجات الإنمائية والبيئية للأجيال الحاضرة والمستقبلة. ويسلم المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان بأن الإلقاء غير المشروع للمواد والنفايات السمية والخطرة يمكن أن يشكل تهديدا خطيرا لحق كل إنسان في الحياة وفي الصحة .وبناء علي ذلك، يدعو المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان جميع الدول إلي أن تعتمد الاتفاقيات القائمة المتعلقة بإلقاء المواد والنفايات السمية والخطرة وأن تنفذها بصرامة وأن تتعاون في منع الإلقاء غير المشروع ".

لم يغفل المؤتمر دور المنظمات غير الحكومية كشريك أساسي في عملية التنمية [١]. إيمانا منها بأهمية الدور الذي تضطلع به هذه المنظمات في تعزيز جميع أنشطة حقوق الإنسان والأنشطة الإنسانية علي المستوي الوطني والإقليمي والدولي. ومساهمتها في زيادة وعي الجمهور بقضايا حقوق الإنسان، والقيام بالتعليم والتدريب والبحث في هذا المجال، وتعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية [٢].

كل هذه المزايا التي أتى بها برنامج وعمل فيينا جعلته يحتل أهمية خاصة في إبراز وتعزيز الحق في التنمية لاسيما أنه حاز على إجماع دولي غير مسبوق [٣]. وقد استمر هذا الاجماع في كافة المناسبات اللاحقة التي عُنيت بهذا الحق أو أي

(١) مادة ١٣ الجزء الأول.

(٢) مادة ٣٨ الجزء الأول.

(٣) حيث حضر هذا المؤتمر ممثلون عن ١٧١ دولة تمثل المجتمع الدولي بأكمله راجع د. صفاء الدين محمد عبد الحكيم ، مرجع سابق، ص ٤٩٣.

جانب من جوانبه. نذكر من ذلك إعلان ريو دي جانيرو بشأن " البيئة والتنمية " عام ١٩٩٢، وإعلان السكان والتنمية المنعقد في القاهرة ١٩٩٤، وإعلان مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية المنعقد في كوبنهاجن عام ١٩٩٥، ومنهاج عمل المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة المنعقد في بكين عام ١٩٩٥ والقمة العالمية للغذاء في روما ١٩٩٦، وصولا إلى إعلان الألفية الثالثة في نيورك سنة ٢٠٠٠، وقمة الأرض الثانية في جوهانسبورج بشأن التنمية المستدامة سنة ٢٠٠٢.

ولا نغفل أن نشير إلى نتائج الدورة الحادية عشرة لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية التي عقدت في ساو باولو البرازيل، في الفترة من ١٣ إلى ١٨ يونيه ٢٠٠٤ بشأن موضوع تعزيز الاتساق بين الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية والعمليات الاقتصادية العالمية من أجل تحقيق النمو والتنمية الاقتصاديين، وبخاصة في البلدان النامية. وأيضا بنتائج الدورة الثامنة للفريق العامل المعني بالحق في التنمية التابع لمجلس حقوق الإنسان المعقودة في جنيف في الفترة من ٢٦ فبراير إلى ٢ مارس ٢٠٠٧ بصيغتها الواردة في تقرير الفريق العام المؤتمر الرابع عشر لرؤساء دول أو حكومات بلدان عدم الانحياز المعقود في هافانا، في ١٥ و ١٦ سبتمبر ٢٠٠٦ والاجتماع الوزاري لمكتب تنسيق حركة بلدان عدم الانحياز المعقود في بوتراجايا، ماليزيا في ٢٩ و ٣٠ مايو ٢٠.

المبحث الثالث

أساس الحق في التنمية في التشريعات الوطنية

أتضح لنا في ثنايا المبحث السابق مدى الاهتمام الدولي بحق التنمية، إلا أن ممارسة الأنسان لهذا الحق على أرض الواقع يحتاج إلى تقنين ذلك من مشرعه الوطني، وبعبارة أخرى فأن الاعتراف الدولي بحق الإنسان في التنمية لا يكفي ما لم يكرس من قبل التشريعات الوطنية. وهذا ما أدركته مختلف الدساتير والتشريعات الوطنية، من خلال النص صراحة على حق الإنسان في التنمية. سواء بصورة صريحة أو غير صريحة.

فعلى صعيد الدساتير العربية فقد حرص نظام الحكم في المملكة العربية الصادر عام ١٤١٢ هجرية على كفالة حقوق الإنسان بصفة عامة (مادة ٢٦) [(١)]. وعلى صعيد الحق في التنمية تنص المادة ١٤ على أن جميع الثروات التي أودعها الله في باطن الأرض أو في ظاهرها أو في المياه الإقليمية أو في النطاق البري والبحري الذي يمتد إليه اختصاص الدولة وجميع موارد تلك الثروات ملك للدولة وفقاً لما يبينه النظام . ويبين النظام وسائل استغلال هذه الثروات وحمايتها وتنميتها لما فيه مصلحة الدولة وأمنها واقتصادها. كما تقول المادة ٢٢ " يتم تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفق خطة علمية عادلة.

(١) في دراسة تفصيلية راجع مؤلفنا تحت عنوان " حقوق الإنسان الدستورية وسبل حمايتها دراسة في ضوء النظام الدستوري السعودي والمصري والتشريعات والمواثيق الدولية، مكتبة الشقري الرياض، سنة ٢٠١٧ عام ١٤٣٨هجرية.

وأيمانا من الحكومة السعودية بأهمية التنمية الشاملة المستدامة فقد تبنى مجلس الوزراء برئاسة خادم الحرمين الشريفين رؤية ٢٠٣٠ وأطلق عليها رؤية الحاضر للمستقبل وقد اعتمدت هذه الرؤية على ثلاثة محاور أساسية وهي المجتمع الحيوي والاقتصاد المزدهر والوطن الطموح، وهذه المحاور تتكامل وتتّسق مع بعضها في سبيل تحقيق أهدافنا وتعظيم الاستفادة من مرتكزات هذه الرؤية.

وعلى صعيد النظام القانوني المصري، فقد أولى المشرع الدستوري أهمية بالغة للحق في التنمية إيمانا منه بأن هذا الحق يمثل الأساس لكافة الحقوق والحريات الواردة في صلبه، وبدونه تصبح هذه الحقوق وتلك الحريات مجرد حبر على ورق، كما أن القضاء الدستوري المصري - استمرارا لدور البارز والعظيم في حماية كافة الحقوق والحريات العامة – لم يغفل أن يظل بحمايته الحق في التنمية باعتباره أساس الحق في الحياة، هذا ما سنتناوله على النحو التالي:

المطلب الأول

حماية المشرع الدستوري للحق في التنمية

المسلم به أن القواعد الدستورية تحتل المنزلة الأعلى في تدرج القواعد القانونية، وتتمتع بقيمة قانونية أسمى من كافة هذه القواعد، وهذا ما يطلق عليه مبدأ سمو أو علو الدستور [1]، ذلك المبدأ الذي يتطلب من المشرع العادي التقييد فيما يصدر عنه من قوانين بالقواعد الدستورية وعدم مخالفتها، فضلاً عن ذلك فإنه

(1) G . Burdeau, droit constitutionnel et institution politiques , éd L.G.D.J 1980, pp. 81- 82. Ph. Ardant, institutions politiques et droit constitutionne, 2 éd, L.G.D.J 1991, pp. 93- 95.

يتعين أن تجري أعمال وتصرفات السلطات العامة في الدولة في دائرة تلك القواعد [١] .

ونظراً لأهمية الوثائق الدستورية وما تحظى به من قدسية واحترام، فإن الشعوب تحرص على أن تسجل بين نصوصها مكاسبها من الحقوق والحريات التي حصلت عليها في كفاحها الطويل ضد استبداد الحكام، وذلك بهدف إسباغها بالقدسية والمكانة التي تتمتع بها تلك الوثائق، مما يحيطها بسياج منيع ضد افتئات السلطة العامة [٢].

ولا شك أن وجود دستور على قمة البناء القانوني في الدولة يتضمن حقوق المواطنين وحرياتهم يعد من أهم الضمانات التي تقررها النظم القانونية المعاصرة لحماية تلك الحقوق والحريات [٣]، وأساس ذلك أن النص في الدستور على حق أو حرية معينة وحظر الاعتداء عليها ابتداء أو محاولة النيل منها بأي شكل، سواء

---

(١) وهذا ما جاء في عبارات صريحة على لسان محكمة القضاء الإداري في باكورة أحكامها بقولها " إن الدولة إذا كان لها دستور مكتوب وجب عليها التزامه في تشريعاها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات إدارية ... ويتعين اعتبار الدستور فيما يشتمل عليه من نصوص وما ينطوي عليه من مبادئ هو القانون الأعلى الذي يسمو على جميع القوانين والدولة في ذلك إنما تلتزم أصلاً من أصول الحكم الديمقراطي هو الخضوع لمبدأ سيادة الدستور " حكمها الصادر في ٣٠ يونيو ١٩٥٢ في القضية ٥٦٨ س ٣ ق ، مجموعة السنة السادسة ص ١٢٦٦ . راجع أيضا:

G.Burdeau , traité de science politique , 2 éd . T. IV , L.G.D.J , Paris , 1969 , p.191 .

(٢) د / ثروت عبد العال ، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، دار النهضة العربية ٢٠٠٤.ص ٤٣ – ٤٤ – د / شعبان أحمد رمضان ، الحماية الدستورية لحقوق الإنسان ، رقابة المشروعية كوسيلة لحماية الحقوق والحريات، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦ ، ص ١ .

(٣) راجع :

Ph . Braud : la Notion de liberté publique en droit Français , préface G. Dupuis , L.G.D.J , Paris 1972 , p . 380 .

بالاعتداء المباشر أو الانتقاص أو التقويض يعطي للحق أو الحرية حماية دستورية وقائية في مواجهة أي اعتداء محتمل [١].

وإيماناً من المشرع الدستوري المصري بذلك، فقد بدأ في تضمين الحقوق والحريات العامة في المواثيق الدستورية، وكانت البداية في دستور ١٩٢٣، ذلك الدستور الذي يعتبر أول دستور يتضمن بياناً مفصلاً بالحقوق والحريات العامة، وذلك بتخصيص الباب الثاني منه تحت عنوان " في حقوق المصريين وواجباتهم ، في المواد ٢ إلى ٢٢ . [٢]

وسار المشرع الدستوري على النهج ذاته في دستور ١٩٥٦، حيث خصص الباب الثالث من هذا الدستور تحت عنوان " الحقوق والواجبات العامة " ولم يكتف بالنص على الحقوق والحريات التقليدية بل نص على مجموعة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن أن تهيئ مناخاً ملائماً للمواطن لممارسة حقوقه وحرياته التقليدية [٣].

والأمر ذاته في دستور ١٩٧١، حيث خصص المشرع الدستوري الباب الثالث من هذا الدستور للحقوق والحريات العامة، وذلك تحت عنوان " الحقوق والحريات والواجبات العامة " في المواد ٤٠ : ٦٣. فضلا عما احتوى عليه الباب الثاني منه (المواد ٧ إلى ٣٩) من المقومات الأساسية للمجتمع من حقوق اقتصادية واجتماعية.

---

(١) د / محمد صلاح عبد البديع ، الحماية الدستورية للحريات العامة ، بين المشرع والقضاء، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٩، ص ١٥ .

(٢) راجع د / عثمان خليل : النظام الدستوري المصري ، ١٩٤٢ ، ص ٢٨٦ وما بعدها – د / فؤاد العطار ، النظم النيابية والقانون الدستوري ، ١٩٦٦ ، ص ٦١٦ وما بعدها .

(٣) في تفصيل ذلك راجع د / أنور أحمد رسلان الحقوق والحريات العامة في عالم متغيير ، دار النهضة العربية ١٩٩٣ ، ص ١٩٥ وما بعدها .

وفي الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ خصص المشرع الباب الثاني للحقوق والحريات وعلى صعيد الحق في التنمية فقد جاء حرص المشرع الدستوري المصري – سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة - على التأكيد على الحق في التنمية الشاملة والمستدامة في أكثر من موضع، وذلك على النحو التالي:

أولا: حرص المشرع الدستوري على كفالة الحق فى الضمان الاجتماعى: حيث تقول المادة الثامنة " يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعى. وتلتزم الدولة بتحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير سبل التكافل الاجتماعى، بما يضمن الحياة الكريمة لجميع المواطنين، على النحو الذى ينظمه القانون. واستكمالا لذلك جاء نص المادة (١٧) بقولها " تكفل الدولة توفير خدمات التأمين الاجتماعى. ولكل مواطن لا يتمتع بنظام التأمين الاجتماعى الحق فى الضمان الاجتماعى، بما يضمن له حياة كريمة، إذا لم يكن قادرًا على إعالة نفسه وأسرته، وفى حالات العجز عن العمل والشيخوخة والبطالة.

كما كفل دستور ٢٠١٤ الحق في الغذاء الصحي والمسكن الملائم والصحي وذلك استكمالا للحق في الضمان الاجتماعي. حيث تنص المادة (79) على أن " لكل مواطن الحق فى غذاء صحى وكاف، وماء نظيف، وتلتزم الدولة بتأمين الموارد الغذائية للمواطنين كافة. كما تكفل السيادة الغذائية بشكل مستدام، وتضمن الحفاظ على التنوع البيولوجى الزراعى وأصناف النباتات المحلية للحفاظ على حقوق الأجيال.

وفيما يتعلق بالحق في المسكن فقد ألزمت المادة (٤١) الدولة بتنفيذ برنامج سكانى يهدف إلى تحقيق التوازن بين معدلات النمو السكانى والموارد المتاحة، وتعظيم الاستثمار فى الطاقة البشرية وتحسين خصائصها، وذلك فى إطار تحقيق التنمية المستدامة. وأكد المشرع الدستوري ذلك في المادة (٧٨) والتي تقول " تكفل الدولة

للمواطنين الحق فى المسكن الملائم والآمن والصحى، بما يحفظ الكرامة الإنسانية ويحقق العدالة الاجتماعية. وتلتزم الدولة بوضع خطة وطنية للإسكان تراعى الخصوصية البيئية، وتكفل إسهام المبادرات الذاتية والتعاونية فى تنفيذها، وتنظيم استخدام أراضى الدولة ومدها بالمرافق الأساسية فى إطار تخطيط عمرانى شامل للمدن والقرى واستراتيجية لتوزيع السكان، بما يحقق الصالح العام وتحسين نوعية الحياة للمواطنين ويحفظ حقوق الأجيال القادمة. كما تلتزم الدولة بوضع خطة قومية شاملة لمواجهة مشكلة العشوائيات تشمل إعادة التخطيط وتوفير البنية الأساسية والمرافق، وتحسين نوعية الحياة والصحة العامة، كما تكفل توفير الموارد اللازمة للتنفيذ خلال مدة زمنية محددة.

ثانيا: إيمانا من المشرع الدستوري بالعدالة الاجتماعية ودورها في تحقيق التنمية الشاملة والعدالة الاجتماعية: فقد نص في المادة (٢٩) على أن " الزراعة مقوم أساسى للاقتصاد الوطنى. وتلتزم الدولة بحماية الرقعة الزراعية وزيادتها، وتجريم الاعتداء عليها، كما تلتزم بتنمية الريف. ورفع مستوى معيشة سكانه وحمايتهم من المخاطر البيئية، وتعمل على تنمية الإنتاج الزراعى والحيوانى، وتشجيع الصناعات التى تقوم عليهما.

كما حرصت المادة (٢٣٦) على كفالة مبدأ المساواة بين أبناء الأقاليم المختلفة لاسيما في الصعيد وسيناء وذلك بالزام الدولة بأن تكفل وضع وتنفيذ خطة للتنمية الاقتصادية، والعمرانية الشاملة للمناطق الحدودية والمحرومة، ومنها الصعيد وسيناء ومطروح ومناطق النوبة، وذلك بمشاركة أهلها فى مشروعات التنمية وفى أولوية الاستفادة منها، مع مراعاة الأنماط الثقافية والبيئية للمجتمع المحلى، خلال عشر سنوات من تاريخ العمل بهذا الدستور، وذلك على النحو الذى ينظمه القانون.

وتعمل الدولة على وضع وتنفيذ مشروعات تعيد سكان النوبة إلى مناطقهم الأصلية وتنميتها خلال عشر سنوات، وذلك على النحو الذى ينظمه القانون.

كما ألزم المشرع الدستوري الدولة بتوفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من معاونة علمية، وفنية، وإدارية، ومالية، وتضمن التوزيع العادل للمرافق، والخدمات، والموارد، وتقريب مستويات التنمية، وتحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات، طبقًا لما ينظمه القانون (مادة ١٧٧) كما خول المجالس المحلية مهمة متابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة على السلطة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجوابات وغيرها، وفى سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، على النحو الذى ينظمه القانون.

كما حدد المشرع الدستوري هدف النظام الاقتصادي بأن يحقق التنمية الشاملة والمستدامة المبنية على العدالة الاجتماعية والملتزم بمعايير الشفافية والحوكمة: حيث تقول المادة (٢٧) " يهدف النظام الاقتصادى إلى تحقيق الرخاء فى البلاد من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، بما يكفل رفع معدل النمو الحقيقى للاقتصاد القومى، ورفع مستوى المعيشة، وزيادة فرص العمل وتقليل معدلات البطالة، والقضاء على الفقر. ويلتزم النظام الاقتصادى بمعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافس وتشجيع الاستثمار، والنمو المتوازن جغرافيا وقطاعيا وبيئيا، ومنع الممارسات الاحتكارية، مع مراعاة الاتزان المالى والتجارى والنظام الضريبى العادل، وضبط آليات السوق، وكفالة الأنواع المختلفة للملكية، والتوازن بين مصالح الأطراف المختلفة، بما يحفظ حقوق العاملين ويحمى المستهلك. ويلتزم النظام الاقتصادى اجتماعياً بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخول والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة، وبحد أقصى فى أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر، وفقا للقانون.

ثالثا: لم يغفل المشرع الدستوري حقوق الاجيال القادمة في التنمية: حيث تنص المادة (٣٢) على أن " موارد الدولة الطبيعية ملك للشعب، تلتزم الدولة بالحفاظ عليها، وحُسن استغلالها، وعدم استنزافها، ومراعاة حقوق الأجيال القادمة فيها. كما تلتزم الدولة بالعمل على الاستغلال الأمثل لمصادر الطاقة المتجددة، وتحفيز الاستثمار فيها، وتشجيع البحث العلمى المتعلق بها. وتعمل الدولة على تشجيع تصنيع المواد الأولية، وزيادة قيمتها المضافة وفقاً للجدوى الاقتصادية. ولا يجوز التصرف فى أملاك الدولة العامة، ويكون منح حق استغلال الموارد الطبيعية أو التزام المرافق العامة بقانون، ولمدة لا تتجاوز ثلاثين عاماً.

واستكمالا لحرص المشرع الدستوري على حقوق الأجيال القادمة فقد حرصت المادة (٤٦) على كفالة الحق في بيئة نظيفة بقولها " لكل شخص الحق فى بيئة صحية سليمة، وحمايتها واجب وطنى. وتلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ عليها، وعدم الإضرار بها، والاستخدام الرشيد للموارد الطبيعية بما يكفل تحقيق التنمية المستدامة، وضمان حقوق الأجيال القادمة فيها.

رابعا: حرص المشرع الدستوري على كفالة الحق في التنمية الثقافية: باعتباره أحد أضلاع التنمية المستدامة في نص المادة (٤٨) بقوله " الثقافة حق لكل مواطن، تكفله الدولة وتلتزم بدعمه وبإتاحة المواد الثقافية بجميع أنواعها لمختلف فئات الشعب، دون تمييز بسبب القدرة المالية أو الموقع الجغرافى أو غير ذلك. وتولى اهتماماً خاصاً بالمناطق النائية والفئات الأكثر احتياجاً. وتشجع الدولة حركة الترجمة من العربية وإليها.

خامسا: حرص المشرع الدستوري على كفالة الحق في التنمية المستدامة لكل فئات المجتمع (ذوي الاحتياجات الخاصة والمسنين): فالمادة ٨٢ الزمت الدولة برعاية

الشباب والنشء، وتعمل على اكتشاف مواهبهم، وتنمية قدراتهم الثقافية والعلمية والنفسية والبدنية والإبداعية، وتشجيعهم على العمل الجماعى والتطوعى، وتمكينهم من المشاركة في الحياة العامة.

كما نصت المادة (٨١) على أن تلتزم الدولة بضمان حقوق الأشخاص ذوى الإعاقة والأقزام، صحيا واقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وترفيهيا ورياضيا وتعليميا، وتوفير فرص العمل لهم، مع تخصيص نسبة منها لهم، وتهيئة المرافق العامة والبيئة المحيطة بهم، وممارستهم لجميع الحقوق السياسية، ودمجهم مع غيرهم من المواطنين، إعمالاً لمبادئ المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص.

كما تلتزم الدولة بضمان حقوق المسنين صحياً، واقتصاديا، واجتماعياً، وثقافياً، وترفيهياً وتوفير معاش مناسب يكفل لهم حياة كريمة، وتمكينهم من المشاركة فى الحياة العامة. وتراعى الدولة فى تخطيطها للمرافق العامة احتياجات المسنين، كما تشجع منظمات المجتمع المدنى على المشاركة فى رعاية المسنين. وذلك كله على النحو الذى ينظمه القانون (مادة ٨٣).

سادسا: لم يغفل دستور ٢٠١٤ دور المصريين المقيمين في الخارج في التنمية وحقهم فيها: حيث ألزمت المادة (٨٨) الدولة برعاية مصالح المصريين المقيمين بالخارج، وحمايتهم وكفالة حقوقهم وحرياتهم، وتمكينهم من أداء واجباتهم العامة نحو الدولة والمجتمع وإسهامهم في تنمية الوطن. وينظم القانون مشاركتهم في الانتخابات والاستفتاءات، بما يتفق والأوضاع الخاصة بهم، دون التقيد في ذلك بأحكام الاقتراع والفرز وإعلان النتائج المقررة بهذا الدستور، وذلك كله مع توفير الضمانات التي تكفل نزاهة عملية الانتخاب أو الاستفتاء وحيادها.

وهكذا يتضح لنا أن المشرع الدستوري المصري تترك لكل جوانب التنمية الشاملة المستدامة في مختلف مجالات الحياة وتنفيذا للخطاب الدستوري فقد تبنت الحكومة المصرية رؤية ٢٠٣٠ والتي تعد محطة أساسية في مسيرة التنمية الشاملة في مصر تربط الحاضر بالمستقبل وتستلهم إنجازات الحضارة المصرية العريقة، لتبني مسيرة تنموية واضحة لوطن متقدم ومزدهر تسوده العدالة الاقتصادية والاجتماعية وتُعيد إحياء الدور التاريخي لمصر في الريادة الإقليمية، كما تمثل خريطة الطريق التي تستهدف تعظيم الاستفادة من المقومات والمزايا التنافسية، وتعمل عى تنفيذ أحلام وتطلعات الشعب المصري في توفر حياة لائقة وكريمة. وتعد أيضاً تجسيداً لروح دستور مصر الحديثة الذي وضع هدفاً أساسياً للنظام الاقتصادي تبلور في تحقيق الرخاء في البلاد من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية وأكد عى ضرورة التزام النظام الاقتصادي بالنمو المتوازن جغرافياً وقطاعياً وبيئياً.وتعتبر أول اسراتيجية يتم صياغتها وفقاً لمنهجية التخطيط الاسراتيجي بعيد المدى والتخطيط بالمشاركة، حيث تم إعدادها بمشاركة مجتمعية واسعة راعت مرئيات المجتمع المدني والقطاع الخاص والوزارات والهيئات الحكومية كما لاقت دعماً ومشاركة فعالة من شركاء التنمية الدولين الأمر الذي جعلها تتضمن أهدافاً شاملة لكافة مرتكزات وقطاعات الدولة المصرية [١].

(١) راجع مقدمة الرؤية سبق الإشارة إليها.

المطلب الثاني

دور القضاء الدستوري في حماية الحق في التنمية

رأينا سلفاً أن المشرع الدستورى المصرى حرص على حماية الحق في التنمية بكافة مظاهره فى صلب الدستور ذاته، بالإضافة لذلك فأن المحكمة الدستورية العليا منذ إنشائها تلعب دوراً حيوياً فى حماية حقوق الإنسان وحرياته الواردة فى الدستور بدءاً من الحقوق الاجتماعية مروراً بالحقوق الاقتصادية انتهاءاً بالحقوق السياسية.

ففى مجال الحقوق الاجتماعية أصدرت المحكمة العديد من الأحكام من أجل حماية الحق فى الزواج وتكوين الأسرة [١]، والحق فى المعاش[٢]، وغيرها من الحقوق الاجتماعية، وعلى صعيد الحقوق الاقتصادية فقد أصدرت المحكمة ذاتها أحكاماً لحماية ملكية المواطنين[٣]، والأجانب[٤]، وحرية العمل[٥]، وغيرها من الحقوق.

(١) حكمها فى القضية رقم ٢٣ لسنة ١٦ ق. دستورية بجلسة ١٩٩٥/٣/١٨، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء السادس، ص٥٦٧.

(٢) راجع: حكمها فى القضية الدستورية رقم ٢٧ لسنة ٨ قضائية دستورية ١٩٩٢/١/٤، مجموعة الأحكام، الجزء الخامس، ص١٠٣.

(٣) حكمها فى القضية رقم ٦٧ لسنة ٤ قضائية دستورية بجلسة فبراير ١٩٨٥، مجموعة الأحكام، الجزء الثالث، ص١٢٢.

(٤) حكمها فى القضية رقم ٨ لسنة ٨ ق. دستورية بجلسة ٧ مارس ١٩٩٢، مجموعة الأحكام، الجزء الخامس، المجلد الأول، ص٢٢٤.

(٥) على سبيل المثال انظر حكمها فى القضية رقم ٣٨ س، ١٧ق، بتاريخ ١٨ مايو ١٩٩٦، الجريدة الرسمية، العدد ٢١ بتاريخ ١٩٩٦/٥/٣٠م.

وإذا كانت كل هذه الحقوق تمثل مظاهر الحق في التنمية، إلا أن المحكمة الدستورية العليا لم تغفل أن تطرق صراحة لهذا الحق في أحكامها، وذلك في حكم شهير لها صادر في ٢ مارس ١٩٩٦ [١] وقد استعرضت المحكمة في هذا الحكم العديد من مبادئ الحق في التنمية الشاملة والمستدامة ففي البداية ربط المحكمة بين هذا الحق وبين الاستثمار بقولها " وحيث إن التطور الإيجابى للتنمية ، لايتحقق بمجرد توافر الموارد الطبيعية على اختلافها، بل يتعين أن تقترن وفرتها بالاستثمار الأفضل لعناصرها ".

وظهر اتجاه المحكمة نحو التنمية المستدامة وذلك بالحفاظ على حقوق الأجيال القادمة بقولها " وإذا كان الماء أغلى هذه الموارد وأكثرها نفعا باعتباره نبض الحياة وقوامها ، فلا يجوز أن يبدد إسرافا ، فإن الحفاظ عليه قابلا للاستخدام فى كل الأغراض التى يقبلها ، يغدو واجبا وطنياً ، وبوجه خاص فى كبرى مصادره ممثلا فى النيل والترع المنتشرة فى مصر ، ليس لإحياء الأرض وحدها أو إنمائها ، بل ضمانا للحد الأدنى من الشروط الصحية للمواطنين جميعا ، وارتكانا لوسائل علمية تؤمن للمياه نوعيتها ، وتطرح الصور الجديدة لاستخداماتها لتعم فائدتها. وإذا كان تراكم الثروة يقتضى جهدا وعقلا واعيا ، فإن صون الموارد المائية من ملوثاتها، يعتبر مفترضا أوليا لكل عمل يتوخى التنمية الأشمل والأعمق. بيد أن اتجاها لتلويثها بدا أول الأمر محدودا ، ثم تزايد حدة بمرور الزمن ، وصار بالتالى محفوفا بمخاطر لايستهان بها تنال من المصالح الحيوية لأجيال متعاقبة بتهديدها لأهم مصادر وجودها ، وعلى الأخص مع تراجع الوعى القومى ، وإيثار بعض الأفراد لمصالحهم وتقديمها على ماسواها. وقد كان للصناعة كذلك مخرجاتها من المواد العضوية الضارة التى تتعاظم

(١) حكمها فى القضية رقم ٣٤ لسنة ١٥ ق. دستورية بجلسة ٢ مارس ١٩٩٦، مجموعة الأحكام،

تركيزاتها أحيانا ليكون تسربها إلى المياه وكائناتها الحية، هادما لخصائصها ، وكان لغيرها من الأماكن مخلفاتها أيضا السائلة منها والصلبة والغازية التى تزايد حجمها وخطرها تبعا لتطور العمران تطوراً كبيراً ومفاجئاً ، بل وعشوائياً فى معظم الأحيان. واقترن ذلك بإهمال التقيد بالضوابط والمعايير التى تجعل صرفها فى تلك الموارد المائية على اختلافها مأمونا أو على الأقل محدود الأثر، وكذلك بقصور التدابير اللازمة لرصد مصادر تلوثها والسيطرة عليها أو بمكافحتها بعد وقوعها.

كما حرصت المحكمة على إظهار العلاقة الوثيقة بين الحق في التنمية وحقوق الإنسان الأخرى منها الحق في الحياة حيث تقول " وحيث إن الحق فى التنمية - وعلى ماتنص عليه المادة الأولى من العهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية - وثيق الصلة بالحق فى الحياة، وكذلك بالحق فى بناء قاعدة اقتصادية تتوافر أسبابها ، وعلى الأخص من خلال اعتماد الدول - كل منها فى نطاقها الإقليمى - على مواردها الطبيعية ليكون الانتفاع بها حقا مقصورا على أصحابها. وقد أكد الإعلان الصادر فى 4/12/1986 ٤١/١٢٨عن الجمعية العامة للأمم المتحدة فى شأن التنمية أهميتها بوصفها من الحقوق الإنسانية التى لايجوز النزول عنها، وأن كل فرد ينبغى أن يكون مشاركا إيجابيا فيها ، باعتباره محورها ، وإليه يرتد عائدها ، وأن مسئولية الدول فى شأنها مسئولية أولية تقتضيها أن تتعاون مع بعضها البعض من أجل ضمانها وإنهاء معوقاتها، وأن تتخذ التدابير الوطنية والدولية التى تيسر الطريق إلى التنمية بما يكفل الأوضاع الأفضل للنهوض الكامل بمتطلباتها ، وعليها أن تعمل - فى هذا الإطار - على أن تقيم نظاماً اقتصاديا دوليا جديداً يؤسس على تكافؤ الدول فى سيادتها وتداخل علائقها وتبادل مصالحها وتعاونها» وهذه التنمية هى التى قرر المؤتمر الدولى لحقوق الإنسان المنعقد فى فيينا خلال الفترة من ١٤ إلى ٢٥ يونيو ١٩٩٣ ارتباطها بالديموقراطية ، وبصون حقوق الإنسان واحترامها ، وأنها جميعا تتبادل التأثير فيما

بينها، ذلك أن الديموقراطية أساسها الإرادة الحرة التى تعبر الأمم من خلالها عن خياراتها لنظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وإسهامها المتكامل فى مظاهر حياتها على اختلافها ٠ كذلك فإن استيفاء التنمية لمتطلباتها - وباعتبارها جزءا لايتجزأ من حقوق الإنسان لايقبل تعديلا أو تحويلا - ينبغى أن يكون إنصافا لكل الأجيال، لتقابل احتياجاتها البيئية والتنموية ، وعلى تقدير أن الحق فى الحياة ، وكذلك صحة كل إنسان ، يتعرضان لأفدح المخاطر من جراء قيام البعض بالإغراق غير المشروع لمواد سمية أو لجواهر خطرة ، أو لفضلاتهم ونفاياتهم ومن ثم يدعو المؤتمر الدول جميعها لأن تتعاون فيما بينها من أجل مجابهة هذا الإغراق غير المشروع ، وأن تقبل التقيد بكل معاهدة دولية معمول بها فى هذا المجال ، وتنفيذها تنفيذاً صارما.

وعن العلاقة بين الحق في التنمية والحقوق السياسية تقول المحكمة " ولئن جاز القول بأن الحقوق المدنية والسياسية، لايمكن فصلها عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية سواء فى مجال توجهاتها أو بالنظر إلى عموم تطبيقها فيما بين الدول ، وأن النوع الأول من الحقوق يعتبر مدخلا لثانيهما ، وشرطا أوليا لتحقيق وجوده عملا ، إلا أن الفوارق بين هذين النوعين من الحقوق ، تكمن فى أصل نشأتها وعلى ضوء مراميها ، ذلك أنه بينما تعتبر الحقوق المدنية والسياسية من الحقوق التى تمليها آدمية الإنسان وجوهره - إلى حد وصفها بخصائص بنى البشر أو بالحقوق الطبيعية الأسبق وجودا على الجماعة التى ارتبط بها، فلا تتكامل شخصيته بدونها ،ولا يوجد سويا فى غيبتها، ولايحيا إلا بالقيم التى ترددها ، ليملك بها إرادة الاختيار مشكلا طرائق للحياة يرتضيها ؛ فإن ضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للانسان ، توخى دوما تطوير أوضاع البيئة التى تواجد فيها مستظلاً بها ، ليعيد تكوين بنيانها ، مستمدا رخاءه من الآفاق الجديدة التى تقتحمها ، وهى بحكم طبيعتها هذه ،

تتصل حلقاتها عبر الزمن ، وعلى امتداد مراحل لاتفرضها الأهواء ، بل تقررها الدول على ضوء أولوياتها ، وبمراعاة مواردها القومية ، وبقدرها • ولئن جاز القول بأن الحقوق المدنية والسياسية تمهد فى الأعم الطريق إلى بناء الهياكل الرئيسية للتنمية وفق الإرادة الحرة ، إلا أن الحقوق الاجتماعية والثقافية والصحية تناهض الفقر والجوع والمرض بوجه خاص ، ويستحيل بالنظر إلى طبيعتها ، ضمانها لكل الناس فى آن واحد ، بل يكون تحقيقها فى بلد ما ، مرتبطا بأوضاعها وقدراتها ونطاق تقدمها، وعمق مسئولياتها قبل مواطنيها ، وإمكان النهوض بمتطلباتها ، فلا تنفذ هذه الحقوق بالتالى نفاذا فوريا ، بل تنمو وتتطور وفق تدابير تمتد زمنا وتتصاعد تكلفتها بالنظر إلى مستوياتها وتبعا لنطاقها، ليكون تدخل الدولة إيجابيا لصونها متتابعا، واقعا فى أجزاء من أقليمها ، منصرفا لبعض مدنها وقراها إذا أعوزتها قدراتها على بسط مظلتها على المواطنين جميعا ، ذلك أن مسئوليتها عنها ، مناطها إمكاناتها ، وفى الحدود التى تتيحها ، ومن خلال تعاون دولى أحيانا ، يؤيد ذلك ماتنص عليه المادة ٢٦ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (سان خوسيه فى ١٩٦٩/١١/٢٢) من أن الدول أطرافها تتعهد بأن تتخذ - داخليا ومن خلال التعاون الدولى - التدابير اللازمة وعلى الأخص الاقتصادية والتقنية منها ، بقصد التوصل تدريجيا عن طريق السلطة التشريعية أو غيرها من الوسائل الملائمة إلى التحقيق الكامل للحقوق التى تتضمنها المعايير الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والعلمية والثقافية التى يشتمل عليها ميثاق منظمة الدول الأمريكية معدلا ببرتوكول بيونس أيرس • وعملا بالفقرة الأولى من المادة الثامنة من العهد الدولى للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦/٢١/٦٢) تتعهد كل من الدول المعتبرة طرفا فى هذا العهد - ومن بينها مصر - بأن تتخذ بمفردها وكذلك بالتعاون مع غيرها من الدول من الناحيتين الاقتصادية والتقنية ، التدابير الملائمة - وعلى الاخص التشريعية منها - التى يقتضيها التحقيق

الكامل للحقوق التى أقرها ذلك العهد ، على أن يكون إيفاؤها متتابعا ، وبأقصى ماتسمح به مواردها.

وفي حكم أخر للمحكمة الدستورية أكدت فيه على الحق في التنمية الشاملة والمستدامة حيث تقول [1] " أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي يتطلبها الدستور، هدفها تغيير أشكال من الحياة من خلال منظومة تتكامل روافدها، يكون التعليم فيها أكثر عمقاً وامتداداً، والبيئة التي نعايشها خالية من ملوثاتها بصورة أشمل، والفرص التي يتكافأ المواطنون في الحصول عليها أبعد نطاقاً، وتوكيد حرياتهم كافلاً حيويتها واكتمالها ومساواتهم في مباشرتها، وحياتهم الثقافية أكثر ثراءً ووعياً، ونظم معاشهم أفضل بمزاياها وعلو مستوياتها . ومن ثم تتحقق التنمية - وميادينها متعددة - من خلال الاستثمار في رأس المال - مادياً كان أو بشرياً - لتقارنها زيادة في الدخل توجهها قدرة الجماعة في زمن معين على أن تتخطى عثراتها، وأن تكرس مواردها لإحداثها، وأن تكون مدخلاتها تقدماً علمياً معززاً باستثماراتها التي يرتبط معدل النمو بزيادتها واستدامتها وتصاعد إنتاجيتها، ضماناً لإفادة المواطنين منها، ولو بدرجات متفاوتة . ومردود خامساً: بأن الاستثمار بمختلف صوره -العام منها والخاص- ليس إلا أموالاً تتدفق. وسواء عبأتها الدولة أو كونها القطاع الخاص، فإنها تتكامل فيما بينها. ويعتبر تجميعها لازماً لضمان قاعدة إنتاجية أعرض وأعمق لا يكون التفريط فيها إلا ترفاً، ونكولاً عن قيم يدعو إليها التطور ويتطلبها ".

(١) حكمها في القضية رقم ٧ لسنة ١٦ قضائية "دستورية" ، بجلسة ١٩٩٧/٢/١.

الفصل الثاني

معوقات الحق في التنمية

على الرغم من أهمية الحق في التنمية – كما رأينا- ودوره في تعزيز حقوق الإنسان السياسية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلا أنه واجه العديد من المعوقات، يمكن تقسيمها لأربعة أنواع معوقات سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية، نتناولها في أربعة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول

المعوقات السياسية للحق في التنمية

تعد المعوقات السياسية من أخطر ما يواجه حقوق الإنسان بصفة عامة وحق التنمية على وجه الخصوص، لاسيما أنها تمارس على الصعيدين الدولى والوطني، أي من قبل المجتمع الدولي والدول المتقدمة على الدول النامية، ومن قبل الدولة على مواطنيها. وهذا ما سنتناوله في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول

المعوقات السياسية على الصعيد الدولى

عرفنا سابقا مدى حرص الأمم المتحدة - منذ إن أعلنت إنشائها عام ١٩٤٥- على تبني قضية التنمية، وأعتبرتها من أهم أهدافها، وقد اتضح ذلك بصورة جلية في

ميثاقها الذي نص على ذلك بطريقة مباشرة وغير مباشرة. حيث حرصت الأمم المتحدة على كفالة الحق في التنمية لكل الدول سواء كانت ذات سيادة كاملة أم ناقصة السيادة، واستمرارا على النهج ذاته فقد جاء الاعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨ [١] متضمنا مجموعة من الحقوق المدنية والسياسية [٢] فضلا عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية [٣]. وقد قيل بأن هذه الطائفة الأخيرة من الحقوق تشكل المقومات الأساسية للحق في التنمية [٤].

ولم يكتف المجتمع الدولى بذلك بل أصدر إعلانا مستقل للحق في التنمية عام ١٩٨٦ والذي يحسب له أنه أول اعلان يربط الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها بالتنمية، كما جعل من هذه الأخيرة حقا أساسيا من حقوق الانسان، تلتزم به الدول الموقعة علية سواء كانت نامية أم متقدمة. وبالتالي فأن موافقة هذه الأخيرة على هذا الاعلان أصبحت ملتزمة أمام المجتمع الدولي بضرورة مساعدة الدول النامية التي تفتقر للموارد المالية أو الفنية من أجل اعانتها على تنفيذ التزامها بتحقيق التنمية لشعوبها [٥].

وهنا أصطدم المجتمع الدولى بموقف الدول المتقدمة والتي كانت مترددة تجاه هذا الإعلان ما بين معترض ومتحفظ، إذ اعترضت عليه الولايات المتحدة الامريكية وتحفظت بعض دول أوربا على بعض بنوده كحق الدول النامية في المساعدات المالية،

---

(١) اعُتمد بموجب قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (د -٣ (المؤرخ في ١٠ كانون الأول/ديسمبر 1948.

(٢) راجع المواد من (١: ٢١)

(٣) راجع المواد من (٢٢ : لآخر الاعلان).

(٤) د. عزام المحجوب، علاقة التنمية بحقوق الانسان، مرجع سابق، ص ١٨٥.

(٥) راجع في ذلك كريمة كريم/ الحق في التنمية: مرجع سابق، ص ٩٩-١٠٠.

وهذا ليس بغريب على المجتمع الدولي حيث أن هناك شبه اعتياد من قبل الدول الغربية في الاعتراض على قرارات واعلانات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الانسان، وقد حدث ذلك حينما صدر الاعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وعلى الرغم من معارضة الولايات المتحدة لإعلان الحق في التنمية وتحفظ بعض الدول الأوربية عليه إلا أن ذلك لم يوقف عزم الدول النامية في السير قدما نحو الدفاع عن حقها في التنمية، وهذا ما جعل الدول المتقدمة ترفع تحفظاتها واعتراضتها على ذلك، وتسلم بحق الدول النامية وشعوبها في التنمية، وذلك في (اعلان وبرنامج عمل فيينا) الصادران عن المؤتمر العالمي لحقوق الانسان بفيينا في الفترة من ١٤ – ٢٥ يونيو لعام ١٩٩٣.

وغنى عن البيان فأن الدول النامية تفتقر الإمكانيات المادية والفنية لتلبية احتياجات ومسئولياتها تجاه مواطنيها، وهو الأمر الذي مهد الطريق لظهور حق أخر مرتبط بحق الدول النامية في التنمية وهو حقها في الحصول على المساعدات المالية من الدول المتقدمة [١] والمؤسسات المالية الدولية، فهل حصلت الدول النامية على هذا الحق ؟

في الواقع أن كل من الدول المتقدمة والمؤسسات المالية الدولية لم توف بالتزاماتها تجاه الدول النامية، وفي الحالات التي تقدم فيهما مساعدات فأنه تكون مشروطة بتطبيق سياسات اقتصادية محددة كتطبيق الخصخصة أو غيرها من الإجراءات والتي تتعارض مع المواثيق الدولية ومنها أعلان الحق في التنمية الصادر

(١) راجع في ذلك كريمة كريم، مرجع سابق، ص ١٠٠.

عام ١٩٨٦ والذي أكد في ديباجته حق الشعوب في تقرير المصير الذي بموجبه يكون لها الحق في تقرير وضعها السياسي بحرية وفى السعي إلى تحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بحرية.

وبالتالي فأننا نشاطر السيدة ماري روبنسون مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في كلمتها الموجهة للدول المتقدمة أو الغنية بضرورة الوفاء بالتزاماتها ومسئولياتها التي قطعوها على أنفسهم في المواثيق والاتفاقيات الدولية في مساعدة الدول النامية أو الفقيرة [١]. وذلك إيمانا بحقيقة في غاية الأهمية وهي العلاقة الوثيقة بين تنمية هذه الدول وتحقيق السلام العالمي، فالتنمية صمام أمان لتحقيق السلام ودوامه، كما أن السلام يعد بمثابة قاعدة النهوض بالتنمية، فقد ثبت الواقع أن أسباب الحروب وتهديد السلم الدولى والداخلى تكون في الغالب نابعة من وجود خلل جوهري في هياكل الدول الاقتصادية والاجتماعية والاجتماعية[٢].

المطلب الثاني

المعوقات السياسية على الصعيد الوطني

ينبغي على الدول أن تعي أنها بمجرد الموافقة على إعلان الحق في التنمية والمواثيق الدولية الأخرى المعنية بهذا الحق أصبحت ملتزمة أمام شعوبها بتحقيق التنمية على أرض الواقع بأبعادها السياسية والاقتصادية

(١) راجع أعمال الندوة الإقليمية حول حقوق الإنسان والتنمية، سبق الإشارة إليها، ص ٤٣.
(٢) راجع د/ صفاء الدين محمد، مرجع سابق، ص ٢٣٧.

والاجتماعية والثقافية، وأن الحق في التنمية لم يعد مجرد طلب للأفراد تستجيب له الحكومات أم لا.

وقد التزمت الدول الصناعية الكبرى أو ما اصطلح على تسميتها بالدول المتقدمة بذلك من خلال إزالة كافة المعوقات السياسية من أمام الحق في التنمية، وذلك من خلال الربط بين التنمية وحق مواطنيها في المشاركة، أي مشاركتهم في إدارة حياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وتحقيق ذلك يقتضي كفالة مبدأ الديمقراطية، فهذا المبدأ يعد شرطا أساسيا لتفعيل مشاركة المواطنين، فلا يمكن تصور مشاركة بدون ديمقراطية حقيقية [١].

كما أن هناك البعض من الدول النامية – من خلال تفعيل مشاركة المواطنين وخلق جو يسوده الديمقراطية بكل جوانبها - استطاعت أن تحقق التنمية الشاملة الأمر الذي وضعها في مصاف الدول المتقدمة، ولكن هناك البعض الأخر، لم تكفل حق المشاركة، ولكنها على العكس تتضمن العديد من المعوقات السياسية والقانونية أمام تفعيل الحق في التنمية.

فعلى الصعيد العربي على الرغم حركة الإصلاحات الدستورية والقانونية والتي انطلقت مع مطلع الثمانينات من القرن الماضي، وطالت أكثر من نصف دساتير الدول العربية فضلا عن تطوير القوانين المنظمة للحقوق والحريات العامة ومباشرة الحقوق السياسية، إلا هناك الكثير من المثالب التي تعترض مبدأ المشاركة في الحياة العامة.

---

(١) راجع د/ محمد عبد الفضيل، أ/ محسن عوض، التحديات الجديدة أمام أعمال الحق في التنمية في الإطار العربي، ورقة عمل مقدمة في الندوة الإقليمية حول حقوق الإنسان والتنمية، سبق الإشارة إليها، ص ٢٨٢.

فلو نظرنا على سبيل المثال للأحزاب السياسية، فعلى الرغم من الاصلاحات سالفة الذكر وما تشمله من القضاء على نظام الحزب الواحد وتبنى التعددية الحزبية، إلا أن ذلك فقط كان نظريا ولكن من حيث الواقع فقد ظل الحزب الواحد، وأصبحت بقية الأحزاب ما هي إلا ديكور لتجميل هذا الحزب.

بالإضافة لذلك فقد عملت بعض الأنظمة العربية على تهميش العديد من فئات المجتمع، يأتي في قدمتها المرأة، حتى أنه في البلدان التي تتيح لها الحق في ممارسة العمل السياسي وحقها في الترشح في المجالس النيابية نجد تمثيلها ضئيل. ولا يقتصر التهميش على المرأة ولكن هناك تهميش لبعض الأقليات في المجتمع.

كما أن النظام القانوني في الدول العربية وضع العديد من المعوقات أمام شركاء الدولة في التنمية، ومنها الجمعيات والمؤسسات الأهلية، فعلى الرغم من الدور الحيوي لهما في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة – كما سنرى لاحقا- فضلا عن كفالة الحق في تكوينهما من قبل التشريعات والمواثيق والدولية والاقليمية، إلا أن المشرع في أغلب الأنظمة القانونية العربية لم يؤمن بهذا الدور ودائما ما ينظر للجمعيات والمؤسسات الأهلية بنظرة الشك والريبة وفقدان الثقة.

وظهر ذلك جليا من خلال قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المصري السابق رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، الذي احتوى على الكثير من القيود والمعوقات أمامهما، ومن أهم هذه المعوقات تخويل الجهة الإدارية سلطة تكاد تكون مطلقة، تستطيع من خلالها فرض رقابتها على الجمعيات والمؤسسات الأهلية، بدءا من مرحلة التأسيس، مروراً بمرحلة ممارسة النشاط، انتهاء بالرقابة على مصادر تمويلهما، الأمر الذي قد يؤدي لحل الجمعيات والمؤسسات الأهلية بالطريق الإداري.

وهذا ما حدا بالمشرع الدستوري المصري بتوجيه خطابه بضرورة كفالة الحق في تكوين الجمعيات المؤسسات الأهلية بحيث يكون تأسيسهما بمجرد الإخطار (مادة ٧٥) وبالفعل فقد صدر القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ بشأن تنظيم عمل الجمعيات الأهلية وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلى [١]. ولكن هل تدارك هذا القانون المثالب التى اكتنفت قانون الجمعيات السابق رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ ؟ هذا ما سنتعرف عليه لاحقا عند دراسة دور الجمعيات والمؤسسات الأهلية في تفعيل الحق في التنمية.

(١) الجريدة الرسمية العدد ٢٠ مكرر (و) في ٢٤ مايو سنة ٢٠١٧ ، ص ٢.

المبحث الثاني

المعوقات ذات الطابع الاقتصادي للحق في التنمية

تتعدد المعوقات الإقتصادية التي تعترض طريق الحق في التنمية يأتي في مقدمتها تبني سياسيات اقتصادية غير مواتية لظروف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كما تعد البطالة من أهم المعوقات التي تعرقل عملية التنمية برمتها، حتى بالنسبة للذين يتمتعون بحق العمل فنجد أن التفاوت الشديد في الأجور بين الموظفين خلق نوعا من الطبقية بينهم، وأدى لشيوع السلبية واللامبالاة بين صفوفهم. وهذا ما سنتناوله على النحو التالي:

المطلب الأول

تبني سياسات اقتصادية غير ملائمة

يقتضي المنطق السليم أن تختار كل دولة النظام الاقتصادي الذي يتلائم مع ظروفها وإمكانياتها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، فالنظام الاقتصادي الذي يصلح لدولة معينة قد لا يتفق مع ظروف دولة أخرى. وسوء الاختيار يترتب عليه نتائج وخيمة على كل الأصعدة الأخرى في الدولة، ويهدر حقوق المواطنين وأهمها حقهم في المال العام.

بتطبيق ذلك نجد أن سياسة الخصخصة قد نجحت نجاحا باهراً في الدول الصناعية الكبري وحققت طفرة كبيرة في مختلف المجالات، ولكن هذا لا يعنى أنها يمكن أن تصلح للدول النامية. ورغم ذلك فأن هذه الدول ومنها مصر لجأت لتبنى

سياسة الخصخصة دون دراسات ودون تهيئة البيئة المناسبة لهذه السياسة الوافدة من الدول الصناعية، كما أنه لم يكن وليد فكر اقتصادي داخلي أو ضرورات موضوعية، وكان الدافع الأساسي وراء ذلك هو الضغوط الخارجية، والتي تتمثل في ضغوط المؤسسات المالية الدولية، فضلا عن ضغوط الولايات المتحدة الأمريكية [١]، وذلك على النحو التالي:

أولا: ضغوط المؤسسات المالية الدولية.

بعد تفكك المعسكر الشرقي الاشتراكي لم تجد الدول النامية أمامها طريق للحصول على الإعانات سوى اللجوء للدول الغربية، ولكن هذا بطبيعة الحال مشروط بإتباع السياسة الاقتصادية لهذه الأخيرة، والتي تتمثل بصفة أساسية في تطبيق سياسة توسيع ملكية القطاع الخاص. حيث ربطت المؤسسات المالية الدولية – ومن بينها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي – تقديم المساعدات والقروض بالتزام الدول المستفيدة بإجراء إصلاحات اقتصادية تتضمن توسيع ملكية القطاع الخاص على حساب القطاع العام[٢].

لم تكن الحكومة المصرية بعيدة عن ضغوط المؤسسات المالية الدولية، بل خضعت لها تماما وقبلت شروطها، من أجل الحصول على القروض والإعانات، وهذا ما أظهره صراحة القضاء الإداري المصري في العديد من أحكامه بقوله " أن الشر

---

(١) في هذا المعنى د. الحسن محمد سباق، أثر الخصخصة على حقوق العمال، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الحقوق جامعة أسيوط، ٢٠٠٦، ص ٧١، د. محمد المتولي، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، ط ٤، ٢٠٠٤، ص ٣٥.

(2) J. Debandt, peut – on se passer du secteur public dans le processus d'industrialisation ? Revue du tiers Monde; n° 115; Juillet- septembre 1988; p. 929.

المستطير الذي يصاحب الخصخصة المدمرة لاقتصاد الوطن هو الخصخصة القائمة على الإذعان لبيع القطاع العام بشروط المؤسسات الدولية لإعطاء القروض والتسهيلات الجديدة والسماح بإعادة الجدولة لبعض الديون الخارجية، سعياً نحو تصفية القطاع العام وعلى ذلك فإن عمليات الخصخصة ومنها خصخصة شركه عمر أفندي – وغيرها من الشركات التي كانت ضحية هذه العمليات - قد دارت بإشراف ورقابه وتمويل جهات أجنبية ووفقاً لتعليماتها وتوجيهاتها، وأسهمت أموال المنحة في الرغبة الجامحة لإتمام الخصخصة في أسرع وقت وعلى أي نحو بلوغاً لاستنفاد المبالغ المحددة بالمنحة وتجنب ما يسمى الإخفاق الذي من شأنه استرداد ما عساه قد صرف من تلك المنحة الأمر الذي ما كان ينبغي على مجلس الشعب الذي كان يمثل الأمة أن يوافق على مثل تلك المنحة الماسة بسيادة الدولة والتدخل في شئونها الداخلية ".

ثانيا: ضغوط الولايات المتحدة الأمريكية

لم تكن الضغوط على الدول النامية من أجل تطبيق سياسة الخصخصة مقصورة على المؤسسات المالية الدولية، ولكنها مُورست أيضا من قبل الدول الصناعية الكبرى، وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية، والتي نادت بضرورة تحرير الاقتصاد في دول العالم الثالث، كحل للمشاكل الاقتصادية في هذه الدول، ولم تكتفي بذلك بل جعلت الخصخصة شرطاً أساسياً للحصول على المعونات الأمريكية.

وتتضح الإرادة الأجنبية في إخضاع السيادة المصرية لسياسات الخصخصة في تقرير أصدرته السفارة الأمريكية بالقاهرة في ١٩٩١ دعت فيه مباشرة إلى التخلي عن الملكية العامة حيث ورد بالتقرير: " إن انتشار نظام ملكية الدولة في القطاع الصناعي قد وضع عبئاً ثقيلاً على الاقتصاد القومي وعلى ميزانية الدولة، بما خلقه من مشروعات عديدة تتسم بقلة الكفاءة، وتضخم العمالة بلا مبرر، ومن نظام الدعم

والتحكم في تفاصيل النشاط الاقتصادي، بهدف حماية القطاع العام من المنافسة، الأمر الذي شجع على تبديد الموارد وشوه مسارها، وخنق الحافز على زيادة الإنتاج" [1].

وقد أظهر القضاء الإداري التأثير الأمريكي لتنفيذ برنامج الخصخصة في مصر في أكثر مناسبة وذلك بقوله أن عمليات الخصخصة التي تمت في مصر كانت " استجابة لمتطلبات تمويل الجهات الأجنبية لقرارات الخصخصة في مصر والتي كانت خير شاهد على التدخل السافر في الشئون الاقتصادية الداخلية للبلاد وتسخير أموال المنح والهبات المشروطة للمساس بسيادة الوطن وتحقيق غايات الخصخصة دون النظر لأية اعتبارات اجتماعية، وذلك على ما تكشف عنه (اتفاقية منحة مشروع الخصخصة بين حكومتي جمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأمريكية) ـ ممثلة في الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. الموقعة بالقاهرة بتاريخ ١٩٩٣/٩/٣٠، والصادر بالموافقة عليها قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٣٤ لسنة ١٩٩٣ .... والتي استهدفت مساعدة الممنوح (جمهورية مصر العربية) في تنفيذ برنامجه للخصخصة من خلال التطوير المؤسسي وتقديم المساعدة لبيع مشروعات وأصول عامة تبلغ ١٥٠ مشروعاً وأصل من الأصول الكبيرة التي تمتلكها الحكومة المصرية ".

المطلب الثاني

أهدار الحق في العمل

المسلم به أن الحصول على العمل يعد من أهم ما يشغل بال الأفراد بمختلف اتجاهاتهم وميولهم ودرجاتهم العلمية، فالعمل يعد مدخلاً أساسياً للوصول للحياة الكريمة واللائقة، وبه تبنى شخصية الإنسان وذاتيته، ويعد بمثابة شرطا أساسيا

(١) مشار إليه في الأحكام الصادرة بشأن بطلان عقود الخصخصة سالفة الذكر.

لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية....، بالإضافة لذلك فأن الحق في العمل يرتبط ارتباطا وثيقا بحقوق الإنسان الأخرى، فالحق في الحياة يفقد قيمته إذا عاش الإنسان بلا عمل، كما أنه لا حديث عن الحق في التنمية في ظل انتشار البطالة [١]، ولا عن الحق في التعليم إذا لم يجد الإنسان مجال العمل الذي يحقق ذاتيته وطموحه العلمي.

وإيمانا بأهمية العمل لكل إنسان باعتباره حقا وواجبا وشرفا [٢] فقد حرصت المواثيق والاتفاقيات الدولية على كفالته، كما أن الدساتير في مختلف الدول – ومن بينها دساتير مصر المتعاقبة - أكدت على الحق في العمل وجعلته في مصاف الحقوق الدستورية.

ورغم الحماية الدولية والوطنية للحق في العمل إلا أن هذه الحماية تظل أمرا نظريا أو مجرد حبرا على ورق لا تجد تطبيقا له في الواقع العملي، حيث تتفشى البطالة بكل أنواعها في مجتمعاتنا العربية، وهذا ما يلقى المسئولية التضامنية لكل من الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني للتخلص من البطالة والتي تعد مرضا خطيرا يضرب أي إنجاز يمكن أن يتحقق على أرض الواقع. كما أن ظاهرة البطالة لا تحمل في طيأتها آثار اقتصادية فقط ولكن لها أبعاد سياسية واجتماعية خطيرة.

وهذا ما يتفق مع منطق الأمور، حيث من الصعب بل من المستحيل أن يستقيم حال المجتمع أو ينعم بالأمن إذا كان البعض يتضرر جوعا ويرى أن مستقبله مظلما، وطريق الوصول للحياة الكريمة مغلق من كل النواحي. في المقابل يجد من هم في نفس

(١) د. محمود سلامة جبر، الحماية الدستورية للحقوق الأساسية في العمل، دون ذكر دار نشر، سنة ٢٠٠٥، ص١٧.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة ١٤ يناير سنة ٢٠٠٧ في القضية رقم ١٧٥ لسنة ٢٦ قضائية "دستورية

مستواه العلمي يتمتعون بكل سبل الرفاهة، وينعمون بحق العمل بأية شروط، ويسلكون الطرق المشروعة وغير المشروعة للحصول عليه بلا حساب أو ضابط، بل أن هناك من يخير بين العديد من الأعمال المرموقة لمجرد أنه يملك سبيل الوساطة والمحسوبية.

كل ذلك يلقى على الدولة سرعة إعادة الأمور لنصابها الصحيح وذلك من خلال تطبيق العدالة الاجتماعية، والاعتماد على مبدأي المساوة وتكافؤ الفرص. وهذا ما أكد عليه الدستور المصري الحالي في أكثر من موضع. فبالإضافة لمبدأ المساواة الذي جاء في المادة (٥٣) فأن المادة (١٤) تجعل الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم، وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبى، إلا فى الأحوال التي يحددها القانون.

كما جاء نص المادة (٢٧) يهدف النظام الاقتصادى إلى تحقيق الرخاء فى البلاد من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، بما يكفل رفع معدل النمو الحقيقى للاقتصاد القومى، ورفع مستوى المعيشة، وزيادة فرص العمل وتقليل معدلات البطالة، والقضاء على الفقر.

وعلى صعيد الوضع في النظام القانوني في المملكة العربية السعودية فقد حرص النظام الأساسي الصادر عام ١٤١٢ على إقرار مدى المساواة صراحة، حيث تقول المادة الثامنة منه " يقوم الحكم في المملكة العربية السعودية على أساس العدل والشورى والمساواة وفق الشريعة الإسلامية ". كما أن نص المادة ٢٢ حرص على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفق خطة علمية عادلة. كما تقول المادة ٢٨ تيسر الدولة مجالات العمل لكل قادر عليه .. وتسن الأنظمة التي تحمي العامل وصاحب العمل.

المطلب الثالث

التفاوت الشديد في مستوى الأجور

اتضح لنا في مدى اهتمام المشرع الدولي والوطني بالحق في العمل، الأمر الذي جعله من أهم حقوق الإنسان، ولكن حتى يكتمل هذا الحق فلابد أن يتبعه حق آخر وهو الحق في الأجر، فالحصول على الأجر يمثل بلا أدنى شك الهدف الأساسي من العمل، باعتباره المصدر الأساسي الذي يعول عليه العامل أو الموظف في معيشته هو وأسرته. وإيماناً بذلك فأن التشريعات والمواثيق الدولية والوطنية لم تقتصر على حماية الحق في الأجر، بل حرصت على أن يكون هذا الأجر عادلا ويضمن الحياة الكريمة للعمال والموظفين (فرع أول) كما أن التشريعات الدساتير الوطنية على النهج ذاته (فرع ثاني) وجاء مجلس الدولة ليظلل بحمايته الأجر ولم يكتف بذلك ولكنه قضى بضرورة وضع حد أدنى للأجور تكفل الحياة الكريمة (فرع ثالث) وهذا ما سنتناوله على النحو التالي:

الفرع الأول

الحماية الدولية للحق في الأجر العادل

على الصعيد الدولي فأن منظمة العمل الدولية منذ أن تأسست عام ١٩١٩ وهي تضع قضايا الأجور علي رأس اهتماماتها، حيث أصدرت العديد من الاتفاقيات والتوصيات المرتبطة بمعايير ومستويات الأجور[١].

(١) تجدر الإشارة أنه من بين ٦ اتفاقيات خاصة بالأجور أصدرتها منظمة العمل الدولية وقعت مصر علي ٤ اتفاقيات منها، وتتمثل الاتفاقيات التي وقعت عليها مصر في هذا الشأن في الاتفاقية رقم ٢٦ بشأن طرائق تحديد المستويات الدنيا للأجور لعام ١٩٢٨ والاتفاقية رقم ٩٤ بشأن شروط العمل (العقود العامة) لعام ، الاتفاقية رقم ٩٥ : بشأن حماية الأجور ، ١٩٤٩ وقد تم التصديق =

بالإضافة لذلك فإن الاتفاقية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ والتي بدأ العمل بها في يناير ١٩٧٦ تعرضت للأجر العادل، حيث تقول المادة السابعة من هذه الاتفاقية " تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بما لكل شخص من حق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية تكفل على الخصوص:

(أ) مكافأة توفر لجميع العمال، كحد أدنى: ١- أجر منصفا، ومكافأة متساوية لدى تساوى قيمة العمل دون أي تمييز، على أن يضمن للمرأة خصوصا تمتعها بشروط عمل لا تكون أدنى من تلك التي يتمتع بها الرجل، وتقاضيها أجرا يساوى أجر الرجل لدى تساوى العمل. ٢- عيشا كريما لهم ولأسرهم طبقا لأحكام هذا العهد،

(ب) ظروف عمل تكفل السلامة والصحة. (ج) تساوى الجميع في فرص الترقية، داخل عملهم، إلى مرتبة أعلى ملائمة، دون إخضاع ذلك إلا لاعتباري الأقدمية والكفاءة. (د) الاستراحة وأوقات الفراغ، والتحديد المعقول لساعات العمل، والأجازات الدورية المدفوعة الأجر، وكذلك المكافأة عن أيام العطل الرسمية.

=

على الاتفاقيات الثلاث عام ١٩٦٠، وأخيرا الاتفاقية رقم ١٣١ بشان تحديد المستويات الدنيا للأجور في عام ١٩٧٠ وتم التصديق عليها ١٩٧٦. راجع د. إشراق جمال زكي – اتفاقيات منظمة العمل الدولية لحقوق العمل تصديق مصر عليها وإدراجها قضائيا بالدستور - ٣ أغسطس ٢٠١٢ – ص ٩. مشار إليه لدى دار الخدمات النقابية والعمالية، حد أدنى عادل للأجور، يونيو ٢٠١٤ على الموقع الالكتروني:

www. Ctuws.com

الفرع الثاني

حماية التشريعات الوطنية للأجر

اهتمت المواثيق والدساتير الوطنية المختلفة بالحق في الأجر، ففي دساتير مصر المتعاقبة لم يكتف المشرع الدستوري بالنص على الحق في العمل، بل أنه حرص على أن يكون هذا العمل مقابل أجر عادل [١].

وتنفيذا لخطاب المشرع الدستوري فقد حرص المشرع العادي على إحاطة أجر الموظف بسياج من الحماية، تتمثل في عدم الحجز عليه إلا بأمر من السلطة المختصة، وإذا صدرت هذه الأخيرة قرارها بالحجز فأن المشرع وضع سقف للحجز لا يجوز أن يتعداه، وقد حدده المشرع المصري بألا يتجاوز ربع الراتب[٢].

وفي النظام السعودي فأنه طبقا لنص المادة ٢٠ من نظام الخدمة المدنية لا يجوز أن يتجاوز مقدار ما يتم حجزه من راتب الموظف في كل شهر عن ثلث صافي الراتب ماعدا دين النفقة. أما إذا كان الموظف مكفوف اليدين أي موقوفا عن العمل فيصرف له نصف الراتب فإذا عوقب بغير الفصل أو تم تبرئته يصرف له النصف الباقي. ويحرم من هذا النصف في حالة توقيع عليه عقوبة الفصل مالم تقرر جهة العمل غير ذلك (مادة ١٩) كما يعامل الموظف المحبوس احتياطيا معاملة الموظف مكفوف اليدين.

---

(١) راجع نص المادة ١٣ من دستور ١٩٧١، ونص ١٢ من دستور ٢٠١٤.

(٢) راجع نص المادة الأولى من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥١ المعدلة بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٢.

كما حرص قانون العمل المصري رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ في المادة ٣٤ على أن " ينشأ مجلس قومي للأجور برئاسة وزير التخطيط، يختص بوضع الحد الأدنى للأجور على المستوى القومي بمراعاة نفقات المعيشة وبإيجاد الوسائل والتدابير التي تكفل تحقيق التوازن بين الأجور والأسعار. كما يختص المجلس بوضع الحد الأدنى للعلاوات السنوية الدورية بما لا يقل عن ٧% من الأجر الأساسي الذي تحسب على أساسه اشتراكات التأمينات الاجتماعية.... ويصدر رئيس مجلس الوزراء خلال ستين يومًا من تاريخ العمل بهذا القانون قرارا بتشكيل هذا المجلس ".

وتنص المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٨٣ لسنة ٢٠٠٣ بإنشاء مجلس قومي للأجور على أن " يشكل مجلس قومي للأجور برئاسة وزير التخطيط وعضوية..." وتنص المادة الثالثة من ذات القرار على أن : يختص المجلس القومي للأجور بما يلي: وضع الحد الأدنى للأجور على المستوي القومي بمراعاة نفقات المعيشة والوسائل والتدابير التي تكفل تحقيق التوازن بين الأجور والأسعار ...".

الفرع الثالث

دور مجلس الدولة في حماية الحق في الأجر العادل

ظهر الدور البارز لمجلس الدولة المصري لحماية الحق في الأجر بمناسبة نظر قضايا الطعون على قرارات الحكومة بخصخصة المرافق وشركات القطاع العام. وإذا كان هذا الدور ظهر بطريق غير مباشر من خلال ما رأيناه من القضاء بعودة العمال

الذين تم تسريحهم إلى وظائفهم، فأنه أيضا جاء بصورة مباشرة من خلال القضاء صراحة بسداد أجور ومستحقات هؤلاء العمال بأثر رجعي [١].

لم يكتف مجلس الدولة المصري بالحفاظ على الحق في الأجر، ولكنه حرص على ضرورة وضع حد أدنى للأجور بما يكفل الحياة الكريمة للمواطنين، وهذا ما اتضح في الحكم التاريخي لمحكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١٠ [٢] والذي تقول فيه أن " الأجر العادل للعامل – وبغض النظر عن الخلاف حول تحديده من مفهوم اقتصادي- يجب أن يضمن الحياة الكريمة للعامل ولأسرته التي يعولها، فكل من يعمل يجب أن يعيش حياة كريمة هو وأسرته من عائد عمله بمراعاة قيمة العمل الذي يقوم به وبما يتناسب مع الظروف الاقتصادية للمجتمع، وأن اختلت هذه المعادلة فإن ذلك يكشف عن خلل اقتصادي واجتماعي، ولا سبيل إلى تحقيق الأجر العادل إلا بضمان حد أدني لأجور العمال، فالعامل هو الطرف الضعيف في علاقة العمل وحمايته واجبة، الأمر الذي يستلزم ضمان حد أدني للأجور، لا يجوز أن يقل عنه أجر أي عامل ويضمن الحياة الكريمة للعامل ويتناسب مع ظروف المعيشة والارتفاع المستمر في أسعار السلع والخدمات.

ومن حيث إن الدستور المصري قد تبنى مبدأ ضمان حد أدني لأجور العمال على النحو السالف تفصيله لضمان تحقيق عدالة الأجور، وهذه الحماية الدستورية لأجور العمال ليست مجرد شعارات أو توجيهات مجردة من القيمة القانونية، ولكنها وردت في

---

(١) راجع أحكام الخصخصة ومنها حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٣٤٢٤٨ لسنة ٦٥ ق بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١، غير منشور. حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٤٠٥١٠ لسنة ٦٥ القضائية بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١. حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٣٤٥١٧ لسنة ٦٥ القضائية بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١ غير منشور.

(٢) حكمها الصادر من الدائرة الأولى في الدعوى رقم ٢١٦٠٦ لسنة ٦٣ ق، غير منشور.

إطار دستوري جعلها في مصاف أعلى القواعد القانونية في تدرج البنيان القانوني المصري، فلم يترك الدستور أمر ضمان حد أدنى لأجور العمال لإرادة المشرع إن شاء قرر هذا الحق إن شاء حجبه عن العمال، ولكن نص الدستور على ضمان حد أدني لأجور العمال كحق دستوري لهم ألقى على المشرع التزاماً بوضع حكم الدستور في هذا الشأن في إطار قانوني ينظم حدود هذا الحق ويكفل حمايته، كما حمل السلطة التنفيذية واجب تنفيذ نصوص الدستور والقانون لضمان حد أدنى لأجور العمال.

ومن حيث إن المشرع التزامًا منه بما أوجبه الدستور من ضمان حد أدني للأجور، أوجب بدوره حد أدني للأجور على النحو الوارد في المادة ٣٤ من قانون العمل، واعتبر الحد الأدنى للأجور متعلقاً بالنظام العام ولا يجوز الاتفاق على مخالفته، فإذا كانت علاقة خاصة ويتحدد الأجر باتفاق رب العمل والعامل إلا أنه لا يجوز أن يقل الأجر عن الحد الأدنى للأجور، فقد نص المشرع في المادة (٥) من قانون العمل على إبطال كل شرط أو اتفاق يخالف قانون العمل إذا كان يتضمن انتقاصا من حقوق العامل المقررة فيه، كما نص في المادة (٣٧) من قانون العمل على أنه " إذا تم الاتفاق على تحديد الأجر بالإنتاج أو العمولة وجب ألا يقل ما يحصل عليه العامل عن الحد الأدنى للأجور".

كما نص المشرع في المادة ٣٤ من قانون العمل المشار إليها على إنشاء مجلس قومي للأجور برئاسة وزير التخطيط، على أن يشكل بقرار من رئيس مجلس الوزراء ويتضمن في تشكليه أعضاء بحكم وظائفهم أو خبراتهم، وأعضاء يمثلون أصحاب الأعمال، وأعضاء يمثلون الاتحاد العام لنقابات عمال مصر، ووضع ضوابط تشكيل المجلس المشار إليه، وأسند إليه الاختصاص بوضع الحد الأدنى للأجور على المستوي القومي بمراعاة نفقات المعيشة وبإيجاد الوسائل والتدابير التي تحقيق التوازن بين الأجور والأسعار، وبالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي حددها المشرع أو التي يحددها رئيس مجلس الوزراء في قرار تشكيل المجلس، وقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٨٣ لسنة ٢٠٠٣ بتشكيل المجلس القومي للأجور

برئاسة وزير التخطيط، وحدد اختصاصات المجلس ومن بينه الاختصاص الذي نص عليه المشرع بوضع الحد الأدنى للأجور، والاختصاص بإجراء الدراسات اللازمة لإعادة النظر في الحد الأدنى للأجور في مدة لا تجاوز ثلاث سنوات علي الأكثر.

ومن حيث إن مقتضي نص الدستور علي ضمان حد أدني للأجور، ونص المشرع في قانون العمل علي إنشاء مجلس قومي للأجور يختص بوضع الحد الأدنى للأجور، أن دور الدولة في هذا الشأن هو دور إيجابي وليس دوراً سلبياً، فا يجوز لجهة الإدارة أن تترك تحديد أجرة العمال لهوي أرباب الأعمال من أصحاب رأس المال دون التزام منهم بحد أدني للأجور، مستغلين حاجة العمال إلي العمل، وإجبارهم علي تقاضي أجور غير عادلة، لا تتناسب مع الأعمال التي يؤدونها، ولا تساير ارتفاع الأسعار وزيادة نفقات المعيشة، وعلي جهة الإدارة أداء الالتزام المنوط بها دستورياً وقانونياً بضمان حقوق العمال وكفالة الأجر العادل لهم، وعليها واجب التدخل لضمان الحد الأدنى لأجور العمال، ولا يجوز لها أن تتخلي عن واجبها إهمالاً أو تواطؤاً، ويتعين علي المجلس القومي للأجور الالتزام بأحكام الدستور وبنص المادة ٣٤ من قانون العمل وأن يحدد الحد الأدنى للأجور التي يجب أن يتقاضاها العمال بما رعاة نفقات المعيشة وبما يحقق التوازن بين الأجور والأسعار، ولم يرخص المشرع للمجلس المشار إليه الامتناع عن تحديد الحد الأدنى للأجور، ولا يجوز له أن يمتنع عن مباشرة هذا الاختصاص – وهو مناط وعلة إنشائه – أولا كان معطاً لحكم الدستور الخاص بضمان حد أدني للأجور، ولنص المادة ٣٤ من قانون العمل التي عهدت إليه تحديد الحد الأدنى للأجور، ولنص الفقرة الأخيرة من المادة الثالثة من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٨٣ لسنة ٢٠٠٣ والتي أسندت إلي المجلس إجراء الدراسات اللازمة لإعادة النظر في الحد الأدنى للأجور في مدة لا تجاوز ثلاث سنوات علي الأكثر، ولا سبيل إلي إعادة النظر في الحد الأدنى للأجور قبل تحديده أولاً وهو ما لم يقم به المجلس المشار إليه.

المبحث الثالث

المعوقات الاجتماعية

تتمثل هذه المعوقات في إهدار الحقوق الاجتماعية وثيقة الصلة بالحق في التنمية، ومن أهمها أهدار الحق في التعليم، وعدم إيجاد البيئة الملائمة للبحث العلمي، والذي يعد العمود الفقري للتنمية بكل أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهذا ما أدى لخلق ظاهرة في غاية الخطورة على الأمن القومي لمجتمعنا العربي على وجه العموم وعلى الأمن القومي المصري بوجه خاص وهي ظاهرة هجرة العقول أو نزيف الأدمغة إلى الجامعات ومراكز البحوث الأجنبية. وهذا ما سننتناوله على النحو التالي:

المطلب الأول

إهدار حرية التعليم والحق فيه

تعتبر حرية التعليم والحق فيه من أهم مظاهر الحرية الأكاديمية، وتستمد هذه الأهمية من دور التعليم الهام في تحديد كيان الفرد، حيث أن قيمة هذا الأخير الذاتية ومكانته في المجتمع تتحدد بقدر ما يتلقى من تعليم [١].

(١) وتقديراً لأهمية العلم فقد كانت أول آيات القرآن التي نزلت على سيدنا محمد عليه الصلاة والسلام قوله تعالى " اقرأ باسم ربك الذي خلق خلق الإنسان من علق اقرأ وربك الأكرم الذي علم بالقلم علم الإنسان ما لم يعلم (آية ٢ – ٥ من سورة العلق) وقوله تعالى " يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العلم درجات " (آية ١١ من سورة لمجادلة) وقوله تعالى " قل هل يستوي الذين يعلمون والذين لا يعلمون (آية ٩ من سورة الزمر) ، ويقول الرسول الأمين " العلماء ورثة الأنبياء" وقوله عليه الصلاة والسلام " يوزن يوم القيامة مداد العلماء بدم الشهداء " .

بالإضافة لذلك فإن حريتي التعليم والتعلم يعتبران بمثابة المقدمة اللازمة والحتمية التي يجب توافرها لتمكين الفرد من ممارسة كافة حقوقه وحرياته العامة الأخرى وخاصة حرياته الفكرية أو المعنوية ، وأساس ذلك أن التعليم والتعلم يمكنان الإنسان من تكوين ملكته في التفكير والرأي الصائب وارتياد أفاق المعرفة بضروبها وألوانها المختلفة [١] .

وتشمل حرية التعليم حق الفرد في تلقي العلوم المختلفة، وكذلك الحق في تلقين العلم للآخرين، فضلاً عن حقه في نشر هذا العلم بالوسائل المختلفة والحرية في اختيار الأساتذة الذين يتلقى على أيديهم العلم [٢] .

ويتضح من هذا التعريف أن حرية التعليم تنطوي على ثلاثة مظاهر[٣]، المظهر الأول: وهو حق الفرد في أن يعلم الآخرين، من خلال نشره علمه وأفكاره على الناس، فهذا فضلاً عن أنه يمثل أحد مظاهر الحق في التعليم، فإنه يتصل اتصالاً وثيقاً بحرية الرأي والتعبير. المظهر الثاني يتمثل في حق الفرد في أن يتلقى التعليم الذي يتناسب مع مواهبه واستعداده العقلي، (حق التعليم)، المظهر الثالث والأخير: يتمثل في حق الفرد في اختيار أستاذه الذي يتلقى على يده العلم[٤].

---

(١) د / مصطفى محمود عفيفي ، الحقوق المعنوية للإنسان بين النص والتطبيق ، دار الفكر العربي القاهرة ، الطبعة الأولى دون ذكر سنة نشر ، ص ٩٧ – ٩٨ .

(٢) راجع د/ محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩، ص ٢٧٠، د / محمد صلاح عبد البديع ، مرجع سابق ، ص ٢٣٨ في هذا المعنى د / محسن العبودي ، الحريات الاجتماعية بين النظم المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٠ ، ص ١٢ .

(٣) راجع :

G.Burdeau , les libértes pudliques , 1966 , montchrestien , p . 315 .

(٤) راجع د / محمد صلاح عبد البديع ، مرجع سابق ص ٢٣٩ .

د / فاروق عبد البد ، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة ، الجزء الأول، دون ذكر دار نشر ، ١٩٨٨ ، ص ٣١٠ .

وقد تبني المشرع الدستوري المصري المظاهر الثلاثة لحرية التعليم[١]، ففي دستور ١٩٧١ نجده نص على حرية الفرد في أن يعلم غيره ولكنه لم يطلق العنان فيه ولكنه قيده وجعله تحت إشراف الدولة، حيث تنص المادة ١٨ من هذا الدستور على أنه " التعليم حق تكفله الدولة وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية وتعمل الدولة على مد الإلزام إلى مراحل أخرى ، وتشرف على التعليم كله ...".

أما المظهر الثاني للحرية في التعليم وهو حق الفرد في تلقي العلم، وهذا ما جاء على لسان المشرع الدستور بقوله في المادة ٢٠ " التعليم في مؤسسات الدولة التعليمية مجاني في مراحله المختلفة " ويقول في المادة الثامنة من الدستور ذاته " تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين " ولم يغفل المشرع الأفراد الذين لم يكن لهم حظ من التعليم فعجل تعليمهم واجب على الدولة وذلك بقوله " محو الأمية واجب وطني تجند كل طاقات الشعب لتحقيقه ". أما المظهر الثالث لحرية التعليم والمتمثل في حرية الفرد في اختيار الأستاذ الذي يتعلم على يده فإنه يفهم ضمناً من نصوص المواد ٨ ، ١٨ ، ٢٠ من الدستور .

وفي دستور ٢٠١٤ ظهر إهتمام المشرع الدستوري بالتعليم وذلك بتبنى مبدأ المجانية حيث تنص المادة ١٩ على أن " التعليم حق لكل مواطن، هدفه بناء الشخصية المصرية، والحفاظ على الهوية الوطنية، وتأصيل المنهج العلمى فى التفكير، وتنمية المواهب وتشجيع الابتكار، وترسيخ القيم الحضارية والروحية، وإرساء مفاهيم المواطنة والتسامح وعدم التمييز، وتلتزم الدولة بمراعاة أهدافه فى مناهج التعليم ووسائله، وتوفيره وفقاً لمعايير الجودة العالمية. والتعليم إلزامى حتى نهاية المرحلة الثانوية أو ما يعادلها، وتكفل الدولة مجانيته بمراحله المختلفة في مؤسسات الدولة التعليمية، وفقاً للقانون.

(١) د / فاروق عبد البر ، دور المحكمة الدستورية العليا في حماية الحقوق والحريات، القاهرة ٢٠٠٤ ، ص ٦٢٧ .

كما ألزم المشرع الدستوري الدولة بتخصيص نسبة كافية من الناتج القومي للتعليم، حيث تنص الفقرة الثانية من المادة ١٩ على أن " تلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومى للتعليم لا تقل عن ٤% من الناتج القومى الإجمالى، تتصاعد تدريجيا حتى تتفق مع المعدلات العالمية. وتشرف الدولة عليه لضمان التزام جميع المدارس والمعاهد العامة والخاصة بالسياسات التعليمية لها. كما جاء نص الفقرة الثانية من المادة ٢١ بقولها " وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومى للتعليم الجامعى لا تقل عن ٢% من الناتج القومى الإجمالى تتصاعد تدريجيا حتى تتفق مع المعدلات العالمية ".

كما لم يغفل دستور ٢٠١٤ الأميين أو من لم يحالفهم الحظ في التعليم والزم الدولة بوضع خطة للقضاء على الأمية حيث تقول المادة (٢٥) " تلتزم الدولة بوضع خطة شاملة للقضاء على الأمية الهجائية والرقمية بين المواطنين فى جميع الأعمار، وتلتزم بوضع آليات تنفيذها بمشاركة مؤسسات المجتمع المدنى، وذلك وفق خطة زمنية محددة ".

وتجدر الإشارة إلى أن حرية التعليم بمظاهرها الثلاثة من أكثر الحريات العامة خضوعاً لتدخل الدولة وما تفرضه من قيود ، وهذا في حقيقة الأمر مبعثه تحقيق ثلاثة أهداف : الأول : حرصها على تلقين النشء في جميع مراحل التعليم القيم الأساسية للمجتمع، الهدف الثاني : حرصها على تحقيق المستوى الفني والعلمي للخرجين، والهدف الثالث : حرصها على تحقيق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين في التمتع بحرية التعليم [١].

(١) د / مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القانونين ، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٤ ص ١٠٧ .

ولتحقيق الهدف الثالث على وجه التحديد فسوف نرى أن المحكمة الدستورية العليا لعبت دوراً بارزاً في كفالة الحق في التعليم وذلك من خلال إبطالها العديد من النصوص التشريعية التي تمييز بين المواطنين في المجال التعليمي دون سند من القانون. كما أننا سوف نرى أن القضاء الإداري أيضا لعب نفس الدور من خلال إصدار العديد من الأحكام التي قضت من خلالها ببطلان العديد من القرارات التي أقامت نوعا من التفرقة بين المواطنين فيما يتعلق بالحق في التعليم.

المطلب الثاني

أهدار حرية البحث العلمي وقيمته

على الرغم من الأهمية البالغة للبحث العلمي وتمتعه بحماية دستورية إلا أنه يواجه في دولنا العربية ومنها مصر عدة معوقات تعوقه مسيرته ومساهمته في عملية التنمية ودوره في نقل بلدنا إلى مصاف الدول المتقدمة، وتتمثل أهم المعوقات في الآتي:

أولا : انخفاض الإنفاق على البحث العلمي والتطوير التكنولوجي من الناتج المحلي الإجمالي: فالمسلم به أن البحث العلمي حاله حال جميع الميادين الأخرى بحاجة إلى دعم مالي كبير، وذلك بهدف الوصول لهدفه المراد، ورغم ذلك فإننا رأينا أن الحكومة قبل قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ لم تهتم ولم تؤمن إطلاقاً بهذه الحقيقة، ولم تستوعب أن خير الاستثمارات وأربحها هي التي تتم في مجال البحث العلمي [(١)].

(١) ففي إحصائية تشير إلى أن استثمار الولايات المتحدة الأمريكية في أنشطة البحث والتطوير تتزايد باستمرار ، ففي عام ١٩٧٦ كانت تنفق حوالي ١٠٠ مليار دولار وزاد في عام ٢٠٠٠ إلى ٢٦٥ مليار دولار ، وهذا ما جعل أمريكا أكبر دولة استثمارية في مجال البحث العلمي على مستوى العالم حيث تستحوذ على حوالي ٤٠ ٪ من الانفاق العالمي على البحث العلمي :

=

وفي دراسة إحصائية أخرى تدل دلالة واضحة على عدم إيمان الدول العربية بدور البحث العلمي في الدفع بها لمصاف الدول المتقدم ، ففي إحصائية وجد أن الدول العربية مجتمعة تخصص ٠,٠٢ ٪ من الدخل القومي للبحث العلمي ، بينما تخصص إسرائيل وحدها ١,٨ ٪ من إجمالي دخلها القومي لهذا الأخير ، وهذا ما يهدد الأمن القومي العربي بصفة عامة والمصري بصفة خاصة [١] .

ثانيا : وجود خلل في نظم وسياسات العلم في وطننا العربي: فإذا أخذنا جمهورية مصر العربية مثالا فنجد الهيئة القومية المسئولة عن البحث العلمي لم تتمتع بالثبات والاستقرار ، فأحياناً تكون مجرد مركز للبحث العلمي ، وأحياناً تكون أكاديمية للبحث العلمي والتكنولوجي وتتحول إلى وزارة أو تدمج مع وزارة التعليم العالي، مع عدم وجود إدراك واضح لعلاقة هذه الهيئات بعضها البعض ، وهذا ما يعكس الخلل في تنظيم البحث العلمي من جهة والحكومة من جهة أخرى [٢] .

ثالثا : تركيز البعض من أعضاء المجتمع الأكاديمي على إجراء بحوث سريعة بغرض الترقية: [٣] وخاصة من الجيل الجديد من الباحثين الذي يهدف الى الاستعجال من

=

Federal investment in R & D : www . rand . org / publication / MR 16390 / p . 15 .

لمزيد من التفصيل عن ضآلة حجم الإنفاق على البحث العلمي في مصر ، راجع د / محمود احمد الزهيري ، البحث العلمي والتنمية الاقتصادية في البلدان النامية مع إشارة خاصة لجمهورية مصر العربية، ٢٠٠٦، ص ٣٣٧ وما بعدها .

(١) راجع د / عمرو هاشم ربيع ، مرجع سابق . ص ١٦٨ .

(٢) د / محمد رؤوف حامد ، تطوير التكنولوجي عالمياً وعربياً بين الدولة والقطاع الخاص في الاتجاهات الاقتصادية والإستراتيجية ، مركز الدراسات الإستراتيجية بالأهرام ٢٠٠١ ، ص ١٣٣ – ١٣٤ .

(٣) وزارة البحث العلمي : الأكاديمية والتنمية التكنولوجية ، المؤتمر العام ، الدورة ١٢ ديسمبر ٢٠٠١ ، ص ٣٠ مشار إليه لدى د / محمود أحمد الزهيري ، مرجع سابق ، ص ٣٢٥ .

أجل قطف الثمار والكسب السريع، بالإضافة لذلك فإن البعض من أعضاء هيئة التدريس يفتقر القدرة الكافية على البحث التطبيقي [١] ، وهذا راجع في حقيقة الأمر لأسلوب التنشئة في الحياة الجامعية ، فالطالب لا يتدرب على البحث العلمي إلا بعد التخرج بالحصول على الدرجة الجامعية الأولى ، ولا نغفل أيضاً الإشارة إلى أن أهم عوامل فشل البحث العلمي في مصر إحساس الباحث بعدم تقدير الدولة لأبحاثه وعدم ربطها ببرامج التنمية على أرض الواقع.

المطلب الثالث

هجرة العقول العربية [٢]

من أهم النتائج المترتبة على أهدار البحث العلمي هجرة العقول والأدمغة العربية والمصرية، وهذه الظاهرة تعد بلا أدنى شك من أخطر الظواهر على مستقبل الأمن القومي المصري والعربي بصفة عامة وعلى عملية التنمية بوجه خاص، نتيجة نبوغ هذه العقول في الجامعات الأجنبية ، وإبقاء المجتمع العربي والمصري على حالة من التخلف والتبعية للغرب[٣]. ويرجع البعض أسباب نزيف الأدمغة والعقول من العالم

(١) د / محمود أحمد الزهيري ، المرجع السابق ، ص ٣٤٥ .

(٢) هناك عدة مصطلحات لتوصيف هذه الظاهرة مثل : نزيف العقول ، هجرة العقول أو الأدمغة ، اصطياد العقول ، تفريغ الأدمغة ، النزيف البشري ، سرقة العقول ، كما يتبنى الإعلام العربي بعض المسميات مثل النقل العكسي للتقنية ، تدفق الموارد البشرية وغيرها من المسميات . راجع في ذلك جريدة الاتحاد الصحيفة المركزية للاتحاد الوطني الكردستاني ٢٠٠٥ .

(٣) راجع مؤلفنا بعنوان " الحماية القانونية للحرية الأكاديمية، دار النهضة العربية، بدون ذكر سنة نشر، ص ٧٠.

العربي إلى الغرب إلى ثلاثة أسباب اقتصادية وسياسية وعلمية [١] وذلك على النحو التالي:

أولا: **الأسباب الاقتصادية**: وتكمن في تدني مرتبات ومكافأت الكوادر العلمية وخاصة في المجتمع المصري، يقابل ذلك وضع مخالف تماماً في المجتمعات الغربية ، حيث الاهتمام المادي للكفاءات العلمية مما يشكل ترغيب وإغراء اقتصادي يجعلها دائماً لديها الرغبة القوية في الهجرة لهذه المجتمعات.

وهذا ما جاء على لسان محكمة القضاء الإدارى بالقاهرة في حكمها الصادر بتاريخ ١٤ أبريل ٢٠٠٩[٢] بقولها " إن أستاذ الجامعة هو محور التعليم الجامعى وعموده الفقرى، وهو الركيزة الأساسية فى رقى الفكر وتقدم العلوم وتنمية القيم والمبادئ الإنسانية ، وهو الذى يأخذ على عاتقه مسئولية تنشئة الأجيال وتسليحهم بالعلم والمعرفة ، ويلعب دوراً رئيسياً فى تزويد البلاد بالفنيين والمتخصصين والخبراء فى مختلف المجالات ، وإعداد الباحثين وتمكينهم من طرق البحث وأصول المعرفة ، وهو الذى يتحمل العبء الأكبر فى تنمية أهم ثروات المجتمع وأغلاها وهى الثروة البشرية ، لذلك فإن واجب المجتمع تجاه أساتذة الجامعات أن يكفل لهم الحياة الكريمة ،

---

(١) حواس محمود ، بحوث ودراسات حول هجرة العقول العربية إلى الدول المتقدمة ، جريدة الاتحاد ، سبق الإشارة إليها .

(٢) حكمها الصادر من الدائرة الأولى فى الدعوى رقم ٧١٨٥ لسنة ٦٣ق، بجلسة ٢٠٠٩/٤/١٤ غير منشور وتخلص وقائع الدعوى التى صدر فيها هذا الحكم أن مجموعة من أعضاء هيئة التدريس أقاموا دعوى ضد وزير التعليم العالى والدولة للبحث العلمى بصفته رئيس المجلس الأعلى للجامعات وآخرين، يهدفون من خلالها إلى وقف تنفيذ وإلغاء قرار المجلس الأعلى للجامعات الصادر بجلسته رقم ٤٨٦ بتاريخ ٢٠٠٨/٦/٢١ فيما تضمنه من ربط زيادة دخل أعضاء هيئة التدريس وجودة الأداء، وحرمان غير المشاركين وغير المتفرغين والهيئة المعاونة من الزيادة، فضلاً عن تقرير مهلة استثنائية لمدة عامين للأساتذة المساعدين والمدرسين الذين لم يرقوا بعد سبع سنوات.

وآن الأوان كى تتدخل الدولة وتعدل جدول مرتبات أعضاء هيئة التدريس المرفق بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ والذى مضى عليه ما يقرب من سبع وثلاثين سنة وأصبح لا يلبى أدنى احتياجاتهم الضرورية ، ويجب أن يكون تعديل المرتبات وزيادتها على أسس موضوعية وليست شكلية وأن يكفل التعديل الحفاظ على كرامة واستقلال أعضاء هيئة التدريس، وأن يسرى على جميع الأساتذة فى إطار مبدأ المساواة وألا يستثنى من أفنوا أعمارهم فى خدمة العلم وكان عطاؤهم ومازال بغير حدود ".

ثانيا: **الأسباب السياسية** : وتكمن في أن بعض الكفاءات العلمية لديها انتماء لبعض الأحزاب السياسية أو لديها أراء ورؤى ومواقف سياسية أو ثقافية مخالفة أو معارضة لسياسة الدولة ومؤسساتها ، مما يحدث نوعاً من الصراع بينها وبين السلطة ، يكون الحسم فيها – كما قلنا سلفاً – لصالح هذه الأخيرة مما يجبر الكفاءات على الهجرة إلى أجواء ديمقراطية تتمتع بحرية الرأي والتعبير وغيرها من الحريات(١).

ثالثاً:**الأسباب العلمية** : وتتمثل في أن الكفاءات العلمية يكون لديها الرغبة الجامحة في البحث والتأليف والنشر ، وتحتاج لدعم اقتصادي وتكنولوجي ومعنوي من قبل الدولة ، وبسبب أحجام الدول العربية عموماً ومصر على وجه الخصوص عن ذلك فإن هذه الكفاءات لن يكون لديها مناص سوى الهجرة للمجتمعات التي تقدر مجهودهم العلمي .

وقد ثبتت الإحصاءات العلمية إلى تزايد هذه الظاهرة ، ففي إحصائية ثبت أنه في الفترة ما بين عام ١٩٦٢ حتى ١٩٦٩ هاجر من مصر وسوريا والجزائر وتونس

---

(١) راجع : . Hayssam Safar , op . cit , p378 .

والعراق ولبنان والمغرب حوالي : ٣٧٦٠٣ باحث إلى الخارج [١] وفي إحصائية أخرى تقول أنه في الخمسين سنة الأخيرة هاجر ما يقرب من ٥٠ ٪ من الكفاءات العلمية العربية ، ٧٥ ٪ منهم إلى أمريكا وكندا وبريطانيا [٢] .

وتجدر الإشارة إلى أن الغالبية من أصحاب العقول لا يرغبون في ترك أوطانهم، وخاصة الباحثين المصريين إلا أن المعوقات الكثيرة التي تقف أمامهم في عملهم تجبرهم على ترك البلد والهجرة للخارج، بل أن عمليات الهجرة من المجتمع المصري سواء كانت دائمة أو مؤقتة أصبحت من أهم وأكثر المسائل التي تشغل أذهان شباب خريجي الجامعات المصرية، وخاصة حملة الماجستير والدكتوراه ، والمتخصصين المهنيين ذوي الكفاءات النادرة ، وخاصة في الخمسين سنة الأخيرة [٣].

ففي إحصائية ثبت أن مصر كانت تحتل المرتبة التسعين بين الدول النازفة للعقول، إلا أنه مع مطلع الثمانينات من القرن الماضي أصبحت مصر تحتل المرتبة الأولى في الدول التي تعاني من ظاهرة هجرة كوادرها العلمية أو نزيف الأدمغة [٤]

---

(١) راجع قيس خزعل جواد ، العمال والعقول العربية المهاجرة في أوربا ، بحث بالندوة الدولية " أوضاع العمال المهاجرين والمثقفين العرب في أوربا " بلجيكا مونص ، في الفترة من ٢٨ – ٣٠ مارس ١٩٨٥ ، مجلة المستقبل العربي ، السنة (٨) العدد ٧٩ سبتمبر ١٩٨٥ ص ١٤٠ – ١٤١ .

(٢) خضير عباس ، هجرة العقول العربية ، الموقع الإلكتروني www.Kitabat.com.

(٣) وهذا عبر عنه الدكتور / عمرو عزت سلامة وزير التعليم والبحث العلمي الأسبق بقولة " المصريون لم يكونوا تقليدياً ولا تاريخياً في عداد الشعوب التي تهاجر إلى خارج نطاقها رغم أن مصر كانت إلى عهد قريب بلداً يهاجر الناس إليها من أبناء الدول المجاورة ... الموقف تغيير خلال العقود الخمسة الماضية حتى أصبحت عمليات الهجرة من المجتمع المصري من أكثر المسائل التي تشغل أذهان شباب خريجي الجامعات " مشار إليه في مقال الدكتور فوزي الرفاعي ، العوامل الاقتصادية والبيروقراطية من أهم أسباب هجرة العقول ، مجلة الشرق الأوسط ، جريدة العرب الدولية عدد ٩٥٥٤ ، ٢٤ يناير ٢٠٠٥ .

(٤) أ / حواس محمود ، مرجع سابق .

وهذا بلا شك فضلاً عن أنه يعرض الأمن القومي المصري للخطر ، فإنه يعرض البلد لخسائر مالية فادحة.

ففي دراسة علمية ثبت أن هناك حوالي ٤٥٠ ألف من أصحاب الكفاءات العلمية المصرية في الاتحاد الأوربي وأميركا وكندا وأستراليا ، وأكدت الدراسة أن التقديرات المبدئية لتكاليف المبعوث المصري لنيله درجة الماجستير أو الدكتوراه ، في جامعات أوربا وأمريكا تصل لنحو ١٠٠ ألف دولار ، وهو الأمر الذي يعني أن ٤٥٠ ألف عالمٍ يؤدي إلى خسارة مصر نحو ٤٥ مليار دولار، مما يقود إلى أحداث فجوة حقيقية في القرارات المطلوبة للنهوض بالمجتمع ، وتنشيط عملية التنمية (١) .

على أية حال فإن ظاهرة هجرة الأدمغة المصرية تعد من وجهة نظرنا من الظواهر أو المشكلات الطارئة ، ويمكن أن تزول نهائياً بإزالة أسبابها الاقتصادية والعلمية والسياسية ، وخاصة هذه الأخيرة باعتبارها من أهم الأسباب التي تولد الأسباب العلمية والاقتصادية ، فشيوع جو الحرية واحترام حقوق الإنسان بصفة عامة وحريته الأكاديمية على وجه الخصوص يمكن أن يقلل من آثار الأسباب الاقتصادية والعملية ، ونعتقد أن مصر بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ ستكون في المستقبل القريب مستعدة لاحتضان علمائها واستقطابهم مرة أخرى من الخارج، شريطة أن توفر لهم الحماية والضمانة الكافية في تشريعاتها المختلفة.

(١) راجع جريدة الشرق الأوسط ، جريدة العرب الدولية ، سبق الإشارة إليها .

المبحث الرابع

المعوقات الإدارية للحق في التنمية

(الفساد الإداري والمالي)

من أخطر المعوقات التي تواجه التنمية الشاملة المستدامة في دول العالم الثالث بوجه عام وفي مجتمعنا العربي على وجه الخصوص انتشار الأمراض الوظيفية، كالنفاق الوظيفي والبيروقراطية أو الروتين الإداري، وسوء التخطيط، وغيرها، إلا أن أهم وأخطر هذه الأمراض الفساد الإداري والمالي، والذي تفشى وتشعب في الأجهزة الإدارية.

الأمر الذي ترتب عليه ظهور جرائم الاحتيال كالرشوة والسرقة والاختلاس والتربح وتزييف العملة والتزوير وإساءة استعمال السلطة وغيرها من الجرائم التي انتشرت وتشعبت في الأوانة الأخيرة. والتي أصبحت من أكبر المعوقات التي تواجه الحكومات لتحقيق التنمية لشعوبها.

ترتيبا على العرض المتقدم نلقي الضوء على مفهوم الفساد وأسبابه وذلك في المطلب الأول، وآثاره على الحق في التنمية في المطلب الثاني، على نخصص المطلب الثالث لبيان الجهود الدولية والوطنية لمكافحة الفساد، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

مفهوم الفساد وأسبابه

يعد الفساد ذا مفهوم مركب له أبعاد متعددة، ويختلف مفهومه باختلاف الزاوية التي ينظر منها إليه، وقد شغل وضع تعريف للفساد الساحتين الدولية والوطنية. فعلى الصعيد الدولي فقد عرفته الأمم المتحدة بأنه " استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة ". وقد عرفه البنك الدولى تعريفا مقاربا لذلك بقوله أن الفساد يعني الاستغلال السيئ للوظيفة العامة أو الرسمية من أجل تحقيق المصلحة الخاصة [١].

كما عرف صندوق النقد الدولي في تقريره الصادر عام ١٩٩٦ الفساد بأنه " سوء استغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكسب خاص يتحقق حينما يتقبل الموظف الرسمي الرشوة أو يطلبها أو يستجديها أو يبتزها ". كما عرفته منظمة الشفافية الدولية بأنه كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة ذاتية لنفسه أو لجماعته ". أما اتفاقية الأمم المتحدة الشهيرة لسنة ٢٠٠٣ بشأن مكافحة الفساد لم تضع تعريفا للفساد ولكنها اكتفت بتحديد وتجريم بعض ممارساته، مع ترك الإمكانية للدول الأعضاء في معالجة أشكال الفساد التي يمكن أن تظهر مستقبلا.

وعلى الصعيد الوطني فقد وجد تعريف الفساد اهتماما من الساحة الفقهية، حيث عرفه البعض بأنه القصور القيمي عند الأفراد الذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة التي تخدم المصلحة العامة . وعرفه البعض الأخر بأنه

(١) راجع هذه التعريفات لدى د/ محمد إبراهيم الدسوقي على، الفساد الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١٥، ص ٦٦ - ٦٧.

الحالة التي يدفع فيها الموظف نتيجة محفزات مادية أو غير مادية مخالفة للقانون للقيام بعمل لصالح مقدم المحفزات بما يضر الصالح العام [١] .

وبعد استعراض التعريفات المختلفة للفساد فأننا نجدها تتفق على أن الفساد هو انحراف عن مسئوليات ووجبات الوظيفة العامة وخروجا عن القيم والمعايير التي يجب أن يتحلى بها شاغلى هذه الوظيفة. وبالتالي فيمكننا تعريف الفساد بأنه يتمثل في قيام شخص ما باستغلال موقعه الوظيفي وسلطاته لمخالفة القوانين واللوائح من أجل تحقيق منفعة مادية أو غير مادية لنفسه أو لغيره، وذلك على حساب المصلحة العامة أو الخاصة.

والجدير بالذكر أن ظاهرة الفساد ظاهرة مركبة تختلط فيها الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، ولذا فتتعدد أسبابها، ومن أهمها انتشار الفقر والجهل وضعف الوازع الديني، وعدم اتساق الأنظمة ومتطلبات الحياة الاجتماعية، وضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها [٢]، فضلا عن ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني (كالاحزاب والجمعيات والمؤسسات الأهلية) في الرقابة على الأداء الحكومي، وغياب أو ضعف التشريعات التي تكافح الفساد وغيرها من الأسباب [٣].

بالإضافة لذلك فأن عدم العدالة في توزيع الثروة داخل المجتمع يعد من أخطر أسباب الفساد، نظرا لما ينتج عنه من بروز فئة ذات ثراء فاحش وأخرى محرومة أو

(١) راجع د/ معن خليل العمر، جرائم الاحتيال وأثارها على التنمية، الرياض جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى ١٤٢٥- ٢٠٠٤، ص ٥٧ – ٥٨.

(٢) راجع الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة العربية السعودية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ٤٣ بتاريخ ١٤٢٨/٢/١ ه. ص ٨.

(٣) راجع د/ محمد إبراهيم الدسوقي، الفساد الإداري، دار النهضة ٢٠١٥، ص ١٤٦-١٤٩.

معدومة، الأمر الي يترتب عليه فقدان ولاء هذه الفئة الأخيرة للاهداف المشتركة العامة في المجتمع ويفسح المجال لظهور سلوكيات منحرفة وفاسدة في الجهاز الإداري للدولة [١].

المطلب الثاني

آثار الفساد على الحق في التنمية

المسلم به أن الفساد يعد من أخطر المعوقات التي تقف أمام تفعيل الحق في التنمية، حيث ينحرف بأهداف التنمية ويبدد مواردها وأمكانياتها ويسئ توجيهها، كما أنه يعوق مسيرتها من خلال إضعاف فاعلية وكفاية أجهزة الدولة ويتسبب في خلق حالة من التذمر والقلق [٢]. وهذه نتيجة طبيعية حيث أن الفساد يؤدي لتراجع في الإيرادات الحكومية، والامر الذي يترتب عليه خفض معدلات الاستثمار، وتقليل الحكومة للنفقات التنموية، كبناء مشروعات البنية الأساسية، وضعف الانفاق على التعليم والصحة وغيرها من الحقوق الأساسية للمواطنين.

كما أن الفساد يؤدي إلى انتشار جرائم الاحتيال بكل أشكالها [٣]، كالرشوة والمتاجرة بالنفوذ وإساءة استعمال السلطة والإثراء غير المشروع والتلاعب بالمال العام واختلاسه وتبديده أو إساءة استعماله، ومنها غسل الأموال والتزوير وتزييف العملة وغيرها من الجرائم التي لا حصر لها [٤].

---

(١) راجع د/ معن خليل العمر، مرجع سابق، ص ٧٧.

(٢) راجع الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٨.

(٣) د/ معن خليل العمر، مرجع سابق، ص ١٣١.

(٤) الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٧.

الأمر الذي ينتج عنه إهدار الموارد الاقتصادية للدولة مما ينعكس سلبا على عملية التنمية بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية، فضلا عن عدم الاستقرار السياسي والذي قد ينتج عنه الاحتجاج والمظاهرات والإضرابات وغيرها من الوسائل غير السلمية [١].

بالإضافة لذلك فأن الفساد يترتب عليه انتشار الفقر والبؤس الأمر الذي يهدر الحق في الأمن، وحدوث فقدان الثقة بالنظام الاجتماعي والسياسي، وخلخلة القيم الأخلاقية، والاحباط والسلبية لاسيما في قطاع الشباب، حيث يؤدي لشعورهم بالظلم مما يضعف من طاقاتهم، ويدفعهم للهجرة خارج البلاد بحثا عن حياة أفضل، وهذا ما يؤلد كما قلنا ظاهرة هجرة أو نزيف العقول أو الأدمغة إلى الدول الغربية مما يؤثر على البحث العلمي في بلادنا.

كما لا نغفل أن من أخطر آثار الفساد أهدار المال العام، فلو طبقنا ذلك على الخصخصة التي جرت في مصر للممتلكات الدولة بالمخالفة للقوانين واللوائح نجد أنها تعد من أبشع صور أهدار حقوق المواطنين، ومن أهمها حقهم في المال العام والذي يعد عصب حقهم في التنمية، وهذا ما عبر عنه القضاء الإداري المصري في كل أحكامه الصادرة بشأن بطلان عقود الخصخصة [٢] حيث جعل أحكامه بمثابة بلاغا لجهات

---

(١) راجع د/ هنان مليكة، جرائم الفساد.....، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية، ٢٠١٠، ص ١٣.

(٢) راجع الأحكام الآتية: حكم بطلان بيع شركة عمر أفندي الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم١١٤٩٢ لسنه٦٥ قضائية الموافق٢٠١١/٥/٧ ، وحكم بطلان عقد بيع شركة المراجل البخارية الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٤٠٥١٠ لسنة ٦٥ قضائية بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١. وحكم بطلان عقد بيع شركة شبين الكوم للغزل والنسيج الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٤٥١٧ لسنة ٦٥ ق ، وحكم بطلان عقد بيع شركة طنطا للكتان والزيوت الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات =

التحقيق المنوط بها حماية المال العام، وذلك بقوله " وحيث إن المحكمة وهي تؤدي رسالتها القضائية قد تكشف لها ما تقدم من إهدار جسيم للمال العام وتجريف لأصول الاقتصاد المصري تم تحت قيادة العديد من الوزارات لأكبر عمليات تخريب للاقتصاد المصري وهي جرائم جنائية - إن ثبتت بعد تحقيقها. فضلاً عن كونها تمثل فساداً إدارياً يستوجب المساءلة، وتضارباً للمصالح في إسناد عملية البيع إلى الغير من ذوي القربى، وعملاً بحكم المادة (٢٥) من قانون الإجراءات الجنائية التي أوجبت على كل من علم بوقوع جريمة يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب أن يبلغ النيابة العامة أو أحد مأموري الضبط القضائي عنها، والمادة (٢٦) من القانون ذاته التي أوجبت على كل من علم من الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة من الجرائم يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب، أن يبلغ عنها فورا النيابة العامة، أو أقرب مأمور من مأموري الضبط القضائي"، فإن المحكمة تعتبر حكمها القضائي هذا بلاغاً لكل جهات التحقيق بالدولة، للنيابة العامة، ونيابة الأموال العامة، وإدارة الكسب غير المشروع، والنيابة الإدارية، لتتخذ كل جهة حيال هذا الأمر ما أوجبه عليها القانون وما يقي البلاد شر الفساد ".

=

الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٤٢٤٨ لسنة ٦٥ ق بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١ . وحكم بطلان عقد بيع شركة النيل لحليج الأقطان الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٧٥٤٢ لسنة ٦٥ ق بجلسة ١٧ ديسمبر ٢٠١١. وحكم بطلان عقد بيع الشركة العربية لتجارة الخارجية الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٧٥٤٠ لسنة ٦٥ ق بجلسة ٣ ديسمبر ٢٠١١. هذه الأحكام غير منشورة مشار إليها في مرجع د/ رجب محمد الكحلاوي، مرجع سابق، ص ٥٩.

وإيمانا بخطورة الفساد على الحق في التنمية فسوف نرى عند تناول الجهود الوطنية لمكافحة الفساد أن رؤية مصر والسعودية ٢٠٣٠ جعلت من مكافحة الفساد بكل مظاهره عاملا أساسيا للوصول بهذه الرؤية للتنمية الشاملة المستدامة.

المطلب الثالث

الجهود الدولية والوطنية لمواجهة الفساد

رأينا حجم الآثار الخطيرة للفساد بنوعيه الإداري والمالي، كما أنه يعد ظاهرة دولية وعامل قلق للمجتمع الدولي. وإيمانا بذلك فأن المواثيق والاتفاقيات الدولية والدساتير والقوانين الوطنية ومن قبلهم الشريعة الإسلامية الغراء[1] لم تكتف بمواجهة مرتكبي جرائم الفساد فحسب، ولكنها جعلت الإبلاغ عن هذه الجرائم بمثابة حق وواجب في آن واحد، كما جعلت التستر على جرائم الفساد بمثابة جريمة مستقلة بذاتها، وهذا ما سنتناوله في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

دور التشريعات الدولية في التصدي لجرائم الفساد

حرصت الأمم المتحدة على أصدار اتفاقية كاملة لمكافحة الفساد وذلك في عام ٢٠٠٣ بشأن قواعد سلوك الموظفين العموميين، ومن خلالها فقد ألزم المنظم الدولي

(١) هناك العديد من الآيات القرانية التي تحرم الفساد بشتى أنواعه منها قوله تعالى " ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها " (أية ٥٦ سورة الأعراف) وقوله تعالى (وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لاَ تُفْسِدُواْ فِي الأَرْضِ قَالُواْ إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ، ألا إِنَّهُمْ هُمُ الْمُفْسِدُونَ وَلَكِن لاَّ يَشْعُرُونَ) (الآية ١١- ١٢ من سورة البقرة) وقوله تعالى (وَلاَ تَأْكُلُواْ أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُواْ بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُواْ فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ) (الآية ١٨٨ من سورة البقرة).

الموظفون الإبلاغ عن جرائم الفساد التي يكتشفونها أو تصل إلى علمهم بحكم قيامهم بواجباتهم الوظيفية، فالتبليغ يعد من الحقوق الأساسية للأنسان، كما أنه يعد واجبا عليه. كما لم يغفل المنظم الدولي وضع الضمانات القانونية لحماية المبلغين من العواقب التي قد تنجم نتيجة الإبلاغ عن جرائم الفساد.

كما أن نجد المادة الثامنة منها توجب قيام كل دولة طرف في الاتفاقية ووفقا للمبادئ الأساسية في قانونها الداخلي بإرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم. وأن تتخذ كذلك تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعة وفقا لهذه المادة.

كما حرصت الاتفاقية بمقتضى المادة ٦٣ على كفالة حق الأفراد في مخاطبة السلطات كتابة وبتوقيعهم، ولم تكتف بذلك بل تطلبت المادة (٣٣) من الاتفاقية ذاتها وجوب قيام كل دولة طرفا فيها بتضمين نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوغ لها لأي شخص يقوم بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرمة وفقا لأحكام الاتفاقية.

واستكمالا لدور المشرع الدولي في مواجهة جرائم الأموال العامة فقد حرص على أن تتضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام ٢٠٠٠ ـ والتي تتضمن جرائم الفساد ومكافحتها بكافة الطرق والوسائل- مجموعة من النصوص المتعلقة بالإبلاغ عن جرائم الفساد وحماية المبلغين والضحايا والشهود مما قد يمارس بحقهم نتيجة هذا الإبلاغ. من ذلك المادة التاسعة منها والتي تلزم الدول الأطراف فيها باتخاذ تدابير تشريعية وإدارية لتعزيز نزاهة الموظفين العموميين

ومنع فسادهم وكشفه ومعاقبته. كما تلزم المادة (٢٤) من الاتفاقية الدول الأعضاء باتخاذ تدابير ملائمة في حدود إمكاناتها لتوفير حماية فعالة من أي انتقام أو ترهيب محتمل للشهود في الإجراءات الجنائية الذين يدلون بشهادة بخصوص الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص وثيقي الصلة بهم حسب الاقتضاء.

كما لا نغفل المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٩٦ والتي تشير في المادة العاشرة منها إلى وجوب محافظة الموظفين العموميين على ما في حوزتهم من معلومات ذات طبيعة سرية ما لم يقتضي التشريع الوطني أو أداء الواجب أو متطلبات العدالة خلاف ذلك.

الفرع الثاني

دور التشريعات الوطنية في مكافحة جرائم الفساد

في الواقع أن تجارب الدول – على مختلف مستوى تنميتها الاقتصادية أو نظامها السياسي- تشير إلى أن الفساد لا يرتبط بنظام سياسي معين، بل يظهر عندما تكون الظروف مواتية لظهوره، ويوجد بدرجات مختلفة ومتباينة في جميع النظم السياسية، الأمر الذي يقتضي إيجاد الوسائل لمكافحته، نظرا لخطورته على حقوق الإنسان كافة، ومن أهمها أهدار حقه في التنمية. وأيمانا بذلك فقد حرصت التشريعات الوطنية المختلفة على تلبية خطاب المشرع الدولي في ضرورة مكافحة الفساد وكفالة حق الأفراد في التبليغ عنه.

فعلى صعيد التشريعات العربية فقد أصدر البعض منها قوانين مستقلة لمكافحة جرائم الفساد، منها قانون مكافحة الفساد اليمني رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٦، قانون هيئة

مكافحة الفساد الأردني لعام ٢٠٠٦، وقانون الوقاية من الفساد الجزائري رقم ٦-١ المؤرخ في ٢٠ فبراير ٢٠٠٦.

كما حرصت المملكة العربية السعودية على مشاركة المجتمع الدولي اهتمامه في محاربة الفساد من خلال حرصها على عقد الاتفاقيات وحضور المؤتمرات والندوات الدولية المعنية بذلك، كما المنظم السعودي من الأنظمة الفريدة الذي أصدر نظاما كاملا لمواجهة جريمة الرشوة والصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣٦ وتاريخ ١٤١٢/١٢/٢٩ه.

وأمتدادا لهذا الاهتمام فقد أصدر مجلس الوزراء الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، وذلك بقرار مجلس الوزراء رقم ٤٣ بتاريخ ١٤٢٨/٢/١ ه [١]. وجاء من أهم أهدافها حماية النزاهة ومكافحة الفساد بشتى صوره ومظاهره، فضلا عن توفير المناخ الملائم لنجاح خطط التنمية وغيرها من الأهداف النبيلة.

وقد أعقب ذلك إنشاء الهيئة القومية لمكافحة الفساد ترتبط مباشرة بالملك، وذلك بالأمر الملكي رقم (أ/٦٥) بتاريخ ١٤٣٢/٤/١٣، وتشمل مهام هذه الهيئة كافة القطاعات الحكومية، ولا يستثنى من ذلك كائن من كان، كما يدخل في اختصاصها متابعة أوجه الفساد المالي والإداري. ومن أجل تنفيذ ذلك على أرض الواقع فقد مجلس الوزراء قراره رقم ١٦٥ بتاريخ ١٤٣٢/٥/٢٨ ه بشأن تنظيم هذه الهيئة.

ومن أهم أهداف الهيئة القومية لمكافحة الفساد حماية النزاهة وتعزيز مبدأ الشفافية، ومكافحة الفساد الإداري والمالي بشتى صوره ومظاهره وأساليبه، ولها في سبيل ذلك العديد من السلطات التي تمكنها من أداء مهامها على أحسن وجه، كالتحرى

(١) منشورة في العدد ٤١٤٠ من جريدة أم القرى بتاريخ ١٤٢٨/٢/٢٦ه الموافق ٢٠٠٧/٣/١٦ه.

عن أوجه الفساد المالي والإداري، وإحالة المخالفات التجاوزات المتعلقة بالفساد المالي والإداري عند اكتشافها إلى الجهات الرقابية وجهات التحقيق بحسب الأحوال. فضلا عن متابعة استرداد الأموال والعائدات الناتجة عن جرائم الفساد مع الجهات المختصة، واقتراح الأنظمة والسياسات اللازمة لمنع الفساد ومكافحته ...إلخ

كما أن هناك مشروع نظام لمكافحة جرائم المال العام وإساءة استعمال السلطة مطروح الآن على الساحة القانونية السعودية، يهدف إلى حماية المال العام والمحافظة عليه، والتصرف فيه وفقا للأنظمة المختصة وتجريم حالات الأعتداء عليه وتحديد عقوبات لها (مادة ١).

كما أن رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ وجهت بشكل واضح بضرورة مكافحة الفساد من أجل وصول الرؤية لأهدافها حيث تقول " لن نتهاون أو نتسامح مطلقا مع الفساد بكل مستوياته، سواء أكان ماليا أم إداريا. وسنستفيد من أفضل الممارسات العالمية لتحقيق أعلى مستويات الشفافية والحوكمة الرشيدة في جميع القطاعات. وسيشمل ذلك اتخاذ كل ما هو ممكن لتفعيل معايير عالية من المحاسبة والمساءلة، عبر إعلان أهدافنا وخططنا ومؤشرات قياس أدائنا ومدى نجاحنا في تنفيذها للجميع. وسنعمل كذلك على توسيع نطاق الخدمات الإلكترونية وتحسين معايير الحوكمة، بما سيحدّ من التأخير في تنفيذ الأعمال، وتحقيق هدفنا في أن نقود العالم في مجال التعاملات الإلكترونية " [1].

وهناك تشريعات اكتفت بمواجهة ظاهرة الفساد من خلال قانون العقوبات، وهذا ما سار عليه المشرع المصري، حيث تناول جرائم المال العام في قانون العقوبات.

(١) راجع الصفحة ص ٢٩ من الرؤية.

فجريمة الرشوة كانت عنوانا للباب الثالث (المواد من ١٠٣-١١١) وجاءت مكافحة جريمة الاختلاس في الباب الرابع (المواد ١١٢-١١٩) وفي الباب الخامس جرم المشرع في المواد من ١٢٠-١٢٥ عن الأفعال التي تشكل تجاوزا من الموظفين العمومين لحدود وظائفهم، أو تمثل تقصيرا في أداء واجباتهم المنوطة بهم. وتناول المشرع جريمة التزوير حال وقوعها من قبل الموظف العام في المادة ٢١١. بالإضافة لذلك فقد حرص المشرع المصري في المادة ١٤٥ – كما سنرى لاحقا- على ضرورة الإبلاغ عن جرائم الفساد، لاسيما جرائم المال العام ووضع عقوبات قاسية على التستر عليها.

كما أن دستور مصر الحالي لعام ٢٠١٤ حرص في المادة ٢١٨ منه على ألزام الدولة ومؤسساتها الرقابية بضرورة التصدي لجرائم الفساد المالي. حيث جاء قولها " تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية المختصة بذلك. وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها فى مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والاجهزة المعنية، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون ".

وبعد خطاب المشرع الدستوري فأنه ينبغي على المشرع العادي التدخل لأصدار قانون مستقل لمكافحة جرائم الفساد وذلك على غرار العديد من التشريعات، كالتشريع الجزائري واليمني والأردني وغيرها من التشريعات، لاسيما في ظل تفشي الفساد بكل أنواعه ومظاهره وتعدد أسبابه في الأجهزة الإدارية.

كما أن رؤية مصر ٢٠٣٠ جعلت من مكافحة الفساد أحد أهم مقومات نجاحها ولوصول للتنمية الشاملة المستدامة [١]. كما حمل المحور الرابع من البعد الاقتصادي عنوان الشفافية وكفاءة المؤسسات الحكومية وجاء قوله أنه " بحلول عام ٢٠٣٠ يصبح الجهاز الإداري جهازاً كفء وفعال، يحسن إدارة موارد الدولة ويتسم بالشفافية والنزاهة والمرونة ويخضع للمساءلة ويعلي من رضاء المواطن ويتفاعل معه ويستجيب له ".

- **الابلاغ عن جرائم الفساد حق وواجب**:

من المعروف أن من أهم واجبات الموظف العام الحفاظ على أسرار الوظيفة، ولكن ما يجب التنويه إليه أن ذلك مقصور على الأسرار المشروعة، بحيث لا يمتد للتستر على الجرائم التي يمكن أن ترتكب داخل الوظيفة كالرشوة أو الاختلاس أو غيرها من مظاهر الفساد المتفشية في الأجهزة الإدارية. فالإبلاغ عن الجرائم بشكل عام وعن جرائم الفساد بشكل خاص لا يعد من قبيل الوشاية ويخرج عن نطاق الأسرار الوظيفية التي يتعين كتمانها وعدم إفشائها، بل إن السر الوظيفي ذاته يتعين إفشاءه إذا كان القصد منه الحيلولة دون وقوع جريمة أو كان القانون يوجب القيام بعملية الإفشاء.

يضاف لذلك أن الإبلاغ عن جرائم الفساد يعد واجبا قانونيا وأخلاقيا وشرعيا، وذلك عملا بحديث الرسول عليه الصلاة والسلام" من رأى منكم منكرا فليغيره بيده، فان لم يستطع فبلسانه، فان لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان".

---

(١) راجع الصفحة ١٠ من الرؤية.

وعلى الصعيد الوطني فقد حرصت تشريعات الدول المختلفة على ضرورة الإبلاغ عن جرائم الفساد، ووضعت عقوبة على التستر عليها [٢] فعلى صعيد النظام القانوني المصري فقد حرص المشرع على التصدي بحزم لجريمة التستر على جرائم الفساد بصفة عامة ومن بينها جرائم المال العام. حيث تنص المادة ١٤٥ من قانون العقوبات على أنه " كل من علم بوقوع جناية أو جنحة أو كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوقوعها وأعان الجاني بأي طريقة كانت على الفرار من وجه القضاء إما بإيواء الجاني المذكور وإما بإخفاء أدلة الجريمة وإما بتقديم معلومات تتعلق بالجريمة وهو يعلم بعدم صحتها أو كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بذلك يعاقب طبقاً للأحكام الآتية:إذا كانت الجريمة التي وقعت يعاقب عليها بالأشغال الشاقة أو السجن وتكون العقوبة بالحبس مدة لا تتجاوز سنه [١] أما فى الأحوال الأخرى فتكون العقوبة الحبس لمدة لا تتجاوز ستة شهور [٢] وعلى كل حال لا يجوز أن تتعدى العقوبة الحد الأقصى المقرر للجريمة نفسها.

كما أن المنظم السعودي يعمل على تشجيع أفراد المجتمع سواء كان موظفا أم شخص عادي على التبليغ على جرائم الرشوة، وذلك برصد مكافأة مالية لذلك العمل النبيل، شريطة إلا يكون له صلة بهذه الجريمة. حيث جاء نص المادة ١٧ من المرسوم الملكي رقم م/٣٦ وتاريخ ١٤١٢/١٢/٢٩ه بشأن مكافحة جريمة الرشوة بقوله " كل من أرشد إلى جريمة من الجرائم المنصوص عليها في النِظام وأدت معلوماته إلى ثبوت

(١) راجع على سبيل المثال نص المادة ٢٤ من قانون مكافحة الفساد اليمني رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٦، والمادة ٢٧ من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني لعام ٢٠٠٦.

(٢) ألغيت عقوبة الغرامة من الفقرة الثالثة من المادة ١٤٥ بموجب القانون رقم ٢٩ لسنه ١٩٨٢ ، وكانت قبل الإلغاء (أو بغرامة لا تزيد على خمسين جنيها) فى الفقرة الثالث.

(٣) ألغيت عقوبة الغرامة من الفقرة الرابعة من المادة ١٤٥ بموجب القانون رقم ٢٩ لسنه ١٩٨٢ ، وكانت قبل الإلغاء (أو غرامة لا تتجاوز عشرين جنيها).

الجريمة ولم يكن راشياً أو شريكاً أو وسيطاً يمنح مكافأة لا تقل عن خمسة آلاف ريال ولا تزيد عن نصف قيمة المال المصادر وتقدر المكافأة الجهة التي تحكم في الجريمة ، ويجوز لوزارة الداخلية صرف مكافأة أعلى من المبلغ الذي يحدد بمقتضى هذه المادة وذلك بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء عليها.

كما أن مشروع نظام مكافحة جرائم المال العام وإساءة استعمال السلطة المزمع إصداره جرم التستر على جرائم المال العام كالاختلاس أو الاستيلاء أو الإهمال أو التفريط، حيث تقول المادة (١٧) ١- كل موظف عام علم – بحكم عمله – بأي من الجرائم المنصوص عليها في هذا النظام، وتستر عليها؛ يعاقب بالسجن لمدة لا تتجاوز سنتين، أو بغرامة لا تزيد على مائتي ألف ريال، أو بهما معاً. ٢- يحرم الموظف العام الذي تتم إدانته بالتستر من شغل أي وظيفة عامة قبل مضي سنتين من إتمام العقوبة.

لم يكتف مشروع نظام حماية المال العام بذلك، بل جرم عدم التبليغ عن جرائم المال العام الواردة فيه وقد جاء ذلك في نص المادة ١٨ وذلك بقوله ١- كل موظف عام علم – بحكم عمله – بأي من الجرائم المنصوص عليها في هذا النظام، ولم يبلغ عنها؛ يعاقب بالسجن لمدة لا تتجاوز سنة، أو بغرامة لا تزيد على مائة ألف ريال، أو بهما معاً. ٢- يجوز للموظف العام الذي تتم إدانته بعدم التبليغ؛ شغل وظيفة عامة بعد إتمام العقوبة، وفي حالة العود تضاعف العقوبة، ويحرم من شغل أي وظيفة عامة قبل مضي سنتين من إتمام العقوبة.

الفصل الثالث

سبل تفعيل الحق في التنمية

مع مطلع القرن العشرين وتحديداً بعد الحرب العالمية الثانية توسعت الدولة في نشاطها، ليشمل مجالات كانت حكراً على الأفراد، كالمجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها [١]. والتوسع في نشاط الدولة الحديثة لم يعد أمراً اختيارياً لها، بل أصبح محتوم عليها أن تكون دولة سياسية وسلوكية واجتماعية واقتصادية ومعرفية، وغير ذلك من المستلزمات التي أصبحت في غاية الأهمية للإنسان، والتي تطورت بسرعة فاقة، ابتداء من توفير كوب مياه نظيف، إلى تامين صحي شامل وفعال، إلى تعليم حقيقي بمعرفة تقنية تتفق ومتطلبات الجماعة الإنسانية إلى توفير فرص عمل ...الخ [٢].

ولا ريب أن كل هذا يلقي على عاتق الدولة عبئاً ثقيلاً يحتاج بجانب مؤسساتها الحكومية مؤسسات أخرى غير حكومية للمشاركة في تحمل هذه الأعباء، للارتقاء بالمواطن وتلبية حقه في التنمية في شتى مجالات الحياة. وهذا ما ساعد على ظهور منظمات المجتمع المدني Civil Society Organizations، كالأحزاب والنقابات والنوادي والاتحادات والجمعيات والمؤسسات الأهلية. كما اتجهت الدول في الأونة

(١) في تفصيل ذلك راجع د/ عبد الله حسن رمضان، فلسفة الخصخصة وأثرها على نظرية المرافق العامة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة الزقازيق، ٢٠٠٨، ص ١٨٨ وما بعدها.

(٢) د/ محمد إبراهيم درويش، د / محمد محمد بدران، وظائف الإدارة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨، ص ٤-٥.

الأخيرة إلى تفعيل دور القطاع الخاص لاسيما في مجال الاستثمار، فضلا عن الاتجاه إلى التحول نحو خصخصة بعض المؤسسات والمشروعات العامة.

يتضح لنا من خلال هذا العرض أن تفعيل حق الإنسان في التنمية الشاملة والمستدامة – كما ورد في الاتفاقيات والمواثيق الدولية – يحتاج تكاتف من كل قطاعات الدولة والتي تتمثل بصفة أساسية في ثلاثة قطاعات، وهي القطاع العام والقطاع الخاص، والقطاع التطوعي أو ما يسمي بالقطاع الثالث أو الأهلي وهي مؤسسات المجتمع المدني، ويأتي على رأسها الجمعيات والمؤسسات الأهلية. وهذا ما يقودنا لتقسيم هذا الفصل لثلاثة مباحث، نخصص مبحثا مستقلا لبيان دور كل قطاع من القطاعات الثلاثة في عملية التنمية، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول

الدور الحكومي في تفعيل الحق في التنمية

يقع عبء تفعيل الحق في التنمية الشاملة والمستدامة في المقام الأول على عاتق الجهات والمؤسسات الحكومية، وتحقيق ذلك يقتضي اتخاذ العديد من الإجراءات، من أهمها احترام حقوق الإنسان نظرا للصلة الوثيقة بين هذه الحقوق والحق في التنمية، فضلا عن ذلك فأن احترام حقوق الإنسان من شأنه إيجاد بيئة مناسبة تعمل على تشجيع وجذب الاستثمارات الوطنية والأجنبية، نظرا للعلاقة الوثيقة والتكاملية بين التنمية وحقوق الانسان والاستثمار.

كما أن احترام الحقوق والحريات العامة من شأنه الارتقاء بالبحث العلمي، والذي يمثل العمود الفقري للتنمية وبمثابة القاطرة التي تنقل الدول من التخلف للتقدم. وهذا البحث لا يترعرع إلا في جو تسوده الديمقراطية وحقوق الإنسان. وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

احترام حقوق الإنسان كطريق لتحقيق التنمية الشاملة المستدامة

عرفنا سلفا أن المعوقات السياسية وانتهاك حقوق الإنسان تعد من أخطر المعوقات أمام الحق في التنمية، وبالتالي فأن الدولة التي ترغب في تحقيق التنمية بأبعادها المختلفة عليها أن تعي أن أولى الخطوات في ذلك هو احترام حقوق الإنسان، وأساس ذلك العلاقة الوثيقة بين هذه الحقوق والحق في التنمية والتأثير المتبادل بينهما، فهما بمثابة وجهان لعملة واحدة.

وهذا ما يعني أن التنمية لا يمكن أن تتحقق أو تستمر إذا كان هناك انتهاك لحقوق الإنسان، كما أن هذه الحقوق لا يمكن الوصول إليها كما يجب إلا في ظل تنمية شاملة ومستدامة. أي أن العلاقة بين الحق في التنمية وحقوق الإنسان الأخرى علاقة احتوائية، بمعنى أن التنمية كحق متفرع إلى مجموعة حقوق كالحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما أن مجموعة هذه الحقوق مؤلفة للحق في التنمية.

وإيمانا بهذه الحقيقة فقد حرص إعلان الحق في التنمية الصادر ١٩٨٦ على تبني مفهوما حديثا للتنمية، وذلك من خلال ربط حقوق الإنسان بعملية التنمية بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وقد اعتبر هذا الاعلان التنمية حقا من حقوق الانسان وليست مجرد طلب للأفراد قد تستجيب له الحكومات أم لا.

وقد استمر تدعيم المجتمع الدولي للمفهوم الحديث للتنمية والذي يربط بينها وبين حقوق الإنسان، وذلك في العديد من المؤتمرات الدولية، أهمها مؤتمر فينا لعام ١٩٩٣، والذي أكد على ما جاء في أعلان الحق في التمية الصادر ١٩٨٦، واستمر ذلك في المؤتمرات اللاحقة كالمؤتمر العالمي للسكان والتنمية بالقاهرة لعام ١٩٩٤، ومؤتمر المرأة في بكين ١٩٩٥، وقمة التنمية الاجتماعية بكوبنهجن ١٩٩٥، وإعلان الألفية الثالثة في نيورك سنة ٢٠٠٠.

كما أن الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان كان أكثر وضوحا في تحديد العلاقة بين الحق في التنمية وحقوق الإنسان الأخرى بقوله " إن مفهومنا الكلي لحقوق الإنسان يتميز بالحق في التنمية، إذ أنه يجمع كل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأيضا الحقوق المدنية والسياسية ".

بعد استعراض العلاقة الوثيقة بين الحق في التنمية وحقوق الإنسان الأخرى فأننا نحاول أن نبرز هذه العلاقة وذلك من خلال بيان علاقة الحق في التنمية بالحقوق السياسية (فرع أول) والاقتصادية والاجتماعية والثقافية (فرع ثان) وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

علاقة الحق في التنمية بالحقوق السياسية

عرفنا أن المفهوم الحديث للتنمية لا يربطها فقط بالنمو الاقتصادي، بل يشمل أبعادا اجتماعية وسياسية، وبالتالي فأن تحقيقها يعتمد على كفالة الحقوق السياسية، حيث أن هناك علاقة وثيقة بين التنمية وهذه الحقوق، أي أن التنمية بأبعادها المختلفة لا تولد أو تعيش إلا في ظل حياة سياسية متكاملة تتبنى مبدأ سيادة القانون، أو مبدأ المشروعية Principe de légalité [1].

الأمر الذي يمكنها من كفالة الحق في الانتخاب والترشح وحرية الرأي والتعبير وحرية تكوين الأحزاب السياسية والانضمام إليها، والحق في المساواة وتكافؤ الفرص، والحق في مساءلة الحكام وتغيير الحكومات التي تتبع سياسات خاطئة، أي تبني مبدأ المسئولية أو المساءلة، فغياب هذا المبدأ من شأنه السماح بتفشي الفساد، لاسيما الفساد المالي، والذي تترعرع فيه جرائم الاحتيال الأمر الذي يترتب عليه إعاقة حق الإنسان في التنمية بأبعادها المختلفة[2].

(١) يطلق على هذا المبدأ فى انجلترا سيادة القانون rule of law ، وفى فرنسا مبدأ المشروعية Principe de lêgalitê وفى الاتحاد السوفيتى ودول الكتلة الشرقية legalitê socialiste الشرعية الاشتراكية .انظر د/محمد انس قاسم جعفر ،الوسيط فى القانون العام – القضاء الادارى- دار النهضة العربية ١٩٨٧ ،ه هامش ص ١١ .

(٢) في دراسة تفصيلية راجع د/ معن خليل، مرجع سابق، ٢٠٠٤.

وهذا المبدأ يقتضي وجود طرق وأساليب مقننة ومؤسسة تمكن الأشخاص من مساءلة الحكام ومراقبة أعمالهم وتصرفاتهم في إدارة الشئون العامة، والسبيل الاساسي في ذلك هو تبني مبدأ الاقتراع العام في ظل انتخابات تجرى دوريا، ووفقا لضوابط تكفل نزاهتها [١].

وفيما يتعلق بحريتى الرأي والتعبير ودورهما في عملية التنمية، يظهر لنا مما تتطلبه التنمية من قدر كبير على حرية التعبير وأبداء الرأي والمشاركة في الأهداف المرسومة للتنمية والسياسات المتعلقة بها، للوقوف على تقييمها ومدى نجاحها في تحقيق التنمية، الأمر الذي يمكن الأفراد من تحوير مساراتها هذه السياسات إذا ثبت من واقع التطبيق أنها سياسات قد تؤدي لانتكاسات تضر بعملية التنمية وتلحق الأذي بالأهداف المجتمعية [٢].

بالإضافة لذلك فأن تحقيق التنمية الاقتصادية لاسيما في ظل اقتصاد السوق الحر يعتمد بصفة أساسية على مبدأ الشفافية في هذا السوق، وهذا لا يمكن تحقيقه إلا في ظل رأي عام يملك حق إلتماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دون قيود [٣].

كما لا نغفل أرتباط الحق في التنمية بمبدأي المساواة وتكافؤ الفرص بين أصحاب المراكز القانونية الواحدة، فمبدأ المساواة يعد حجر الأساس أو الزاوية في كل

---

(١) في تفصيل ذلك راجع مؤلفنا بعنوان الضوابط القانونية للدعاية الانتخابية بين النص والتطبيق، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية ، مجلة محكمة تصدرها كلية الحقوق جامعة أسيوط العدد ٣٣ لسنة ٢٠١٣.

(٢) راجع تعقيب د/ محيا الزيتون على بحث د/ عزام المحجوب، علاقة التنمية بحقوق الإنسان، مقدم لندوة حقوق الإنسان والتنمية، القاهرة ٧- ٩ يونيو ١٩٩٩، ص ٢٥٥.

(٣) راجع المادة ١٩ من الأعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في ١٠ ديسمبر ١٩٤٨.

تنظيم ديمقراطي، فهو من الديمقراطية بمثابة الروح من الجسد [١] كما أنه يعتبر من أهم حقوق الانسان ذات القيمة الدستورية [٢] وإيماناً بذلك فقد حرصت كافة دساتير الدول [٣] والاتفاقيات الدولية [٤] ومن قبلهم الشريعة الإسلامية على ضرورة مراعاة المساواة بين المواطنين.

فمبدأ المساواة ضرورة لا غنى عنها لتحقيق التنمية للدول والأفراد على حد سواء، فإذا نظرنا للوضع الحالى نجد أهدار صريح لمبدأ المساواة على الصعيدين الدولى والداخلي، حيث سيطرت نوازع الفردية والتسلط والهيمنة، الأمر الذي ترتب عليه اختلال ميزان التنمية واتسعت الفجوة بين ما حققته بعض الدول من تقدم في مختلف المجالات وهذه ما يطلق عليها الدول المتقدمة، ودولا أخرى تعيش حالة فقر مذري في مختلف المجالات وهي ما يطلق عليها الدول المتخلفة أو دول العالم الثالث. وهذه الأخيرة اتبعت النهج ذاته مع مواطنيها، حيث ترى فيها الاتساع الشديد بين الطبقات، حيث يستحوذ عدد قليل على كل شئ، والأغلبية لا تملك شيئا.

وهذا ما يقتضي إعادة النظر في هذا الأمر الخطير من المجتمعين الدولى والداخلى، لأن استمرار الوضع كما هو عليه من شأنه أهدار الأمن والسلم على الصعيدين. حيث تشيع الجرائم ذات الطابع الدولى والوطني، فعلى الصعيد الدولي نجد

---

(١) د/ ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية، ١٩٧٥، ص ٤٣٩.

(2) A. Frank, les critères objectifs et rationnelles dans le contrôle constitutionnel de légalité , RDP. 2009, p.77.

(٣) راجع على سبيل المثال نص المادة الأولى من الدستور الفرنسي الحالي والصادر في ٤ أكتوبر ١٩٥٨

(٤) راجع على سبيل المثال نص المادة الثانية من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٧.

انتشار للجرائم المنظمة العابرة للحدود كالارهاب والمخدرات والاتجار بالبشر وعمليات القرصنة وغيرها، وعلى الصعيد الداخلى تنتشر جرائم السرقة والقتل والاغتصاب وغيرها من الجرائم المتفشية في عصرنا الحالي.

وعلى الرغم من أهمية الحقوق السياسية ودوها في كفالة الحق في التنمية إلا أن البعض [١] يزعم أن غياب أو تقليص الحريات السياسية من شأنه تحقيق الاستقرار للمجتمع وتحقيق تنميته في كافة المجالات، باعتبار أن الحريات من وجهة نظرهم تولد الفوضى وتشجع على التسيب، الأمر الذي ينعكس بالسلب على على عملية التنمية.

رغم تقديرنا لهذا الرأي إلا أننا نرى أن الحقوق السياسية تعد ضرورة لا غنى عنها لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولو افترضنا كما يقول الرأي سالف الذكر أن سلب الحريات السياسية يحقق الاستقرار للمجتمع، فأنه يكون استقرارا مؤقتا حتى لو تحققت التنمية بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية. لان الشعوب التي تملك حقوقا اقتصادية واجتماعية لا تكتف بذلك ولكنها تبحث عن المزيد من الحقوق الناقصة كالحقوق السياسية وهنا يحدث الصدام بينها وبين الحكام [٢].

ويحكي لنا التاريخ أمثلة على ذلك نذكر منها تاريخ النظام السوفيتي، حيث أن هذا النظام كان يوفر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على أحسن وجه، من تعليم وصحة ورياضة وحد أدنى للدخول والحفاظ على عدم التفاوات بينها، وكان يحارب

(١) راجع د/ عزام المحجوب، مرجع سابق، ص ٢٠٤.

(٢) واعتقد أن هذا ما يجعل بعض الحكام لاسيما في دول العالم الثالث ينتهج نهجا يجعل شعبه يسعي للحصول على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية دون أن يستوفيها بالكامل. حتى لا يفكر في الحقوق السياسية.

الفقر والبطالة. ورغم ذلك فأن هذا النظام لم يكتب له الاستمرار، وقوضت أركانه، والسبب الرئيس في ذلك افتقاده لمقومات كثيرة لم تتحقق، من أهما الحقوق السياسية والديمقراطية، وكفالة الحريات كحرية الرأي والتعبير وحرية الاعلام والمشاركة السياسية (١).

كما أن دول جنوب شرق آسيا استطاعت أن تحقق نمو إقتصاديا كبيرا في العقود الأخيرة، ولكنها من ناحية أخرى قلصت وضيقت من الحريات السياسية وهو الأمر الذي جعلها تعجز عن تحقيق تنمية مستدامة تكفل لمجتمعاتها التماسك والإندماج الاجتماعي، باعتبار أن تحقيق ذلك مرهوم بمشاركة الإنسان في صنعها ورسم طريقها.

وهذا ما أكد عليه أعلان الحق في التنمية لعام ١٩٨٦ حيث يقول في المادة الثانية " الإنسان هو الموضوع الرئيسي للتنمية وينبغي أن يكون المشارك النشط في الحق في التنمية والمستفيد منه. كما يقول يتحمل جميع البشر مسؤولية عن التنمية، فرديا وجماعيا، آخذين في الاعتبار ضرورة الاحترام التام لحقوق الإنسان والحريات الأساسية الخاصة بهم، فضلا عن واجباتهم تجاه المجتمع الذي يمكنه وحده أن يكفل تحقيق الإنسان لذاته بحرية وبصورة تامة، ولذلك ينبغي لهم تعزيز وحماية نظام سياسي واجتماعي واقتصادي مناسب للتنمية..

ونستنتج من ذلك أهمية تكامل حقوق الأنسان لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة على أرض الواقع، فهي غير قابلة للتجزئة، فسلب البعض يهدر الحقوق الأخرى، فلا جدوى لكفالة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية دون السياسية أو العكس.

---

(١) راجع تعقيب د/ محيا الزيتون على بحث د/ عزام المحجوب، مرجع سابق، سبقت الإشارة إليه ص ٢١٧.

وهذا ما جعل الأعلان العالمي – أهم وثيقة عالمية لحقوق الإنسان - يؤكد في المادة ٢١ على أهمية مبدأ الحريات السياسية كالاشتراك في إدارة شئون البلاد، وحق الأفراد في تقلد الوظائف العامة، كما أكد على أن إرادة الشعب هي مصدر السلطات، وكل ذلك يمثل جوهر عملية التنمية.

الفرع الثاني

علاقة الحق في التنمية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية

إن تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة واقعيا يقتضي توفير قدر واسع من الضمانات التي تكفل ذلك، ومن أهم الضمانات - كما جاءت في المواد (٢٢-٢٧) من الأعلان العالمي لحقوق الإنسان – كفالة الحق في الضمان الاجتماعي فضلا عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ومن أهمها الحق في العمل والحق في الدخل والصحة والغذاء والتعليم، فبدون هذه الحقوق لا حديث عن التنمية، نظرا للصلة الوثيقة والمتبادلة بينهما، كما سنرى على النحو التالي:

أولا: **الحق في العمل**: المسلم به أن الحصول على العمل يعد من أهم ما يشغل بال الأفراد بمختلف اتجاهاتهم وميولهم ودرجاتهم العلمية، فالعمل يعد مدخلاً أساسياً للوصول للحياة الكريمة واللائقة، وبه تبنى شخصية الإنسان وذاتيته، ويعد بمثابة شرطا أساسيا لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية....، بالإضافة لذلك فأن الحق في العمل يرتبط ارتباطا وثيقا بحقوق الإنسان الأخرى، فالحق في الحياة يفقد قيمته إذا عاش الإنسان بلا عمل، كما أنه لا حديث عن الحق في التنمية في ظل انتشار البطالة [1]، ولا عن الحق في التعليم إذا لم يجد الإنسان مجال العمل الذي يحقق ذاتيته وطموحه العلمي.

(١) د. محمود سلامة جبر، مرجع سابق، ص ١٧.

وأيمانا بأهمية الحق في العمل فقد حرصت رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ على إتاحة هذا الحق لمختلف فئات المجتمع للذكور والأناث والسعى للقضاء على البطالة حيث تقول " سيمنح اقتصادنا الفرص للجميع، رجالا ونساء، صغارا وكبارا ، لكي يسهموا بأفضل ما لديهم من قدرات، وسنركّز على التدريب المستمر الذي يزوّد أبناءنا بالمهارات التي يحتاجونها، وسنسعى إلى تحقيق أقصى استفادة من قدراتهم عبر تشجيع ثقافة الأداء. ولتنسيق الجهود في تحقيق ذلك، قمنا بتأسيس هيئة توليد الوظائف ومكافحة البطالة. إن من أهم عوامل قوتنا هو شبابنا المفعم بالحيوية والنشاط، وبخاصة إذا ما أحسنّا تنمية مهاراتهم والاستفادة منها. وعلى عكس الدول الأخرى التي يساورها القلق من تقدم سكانها في السن، إن أكثر من نصف السعوديين تقل أعمارهم عن (٢٥) عاما، ويشكل ذلك ميزة يجب أن نحسن استثمارها من خلال توجيه طاقات شبابنا نحو ريادة الأعمال والمنشآت الصغيرة والمتوسطة [١].

كما لم تغفل رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ حق المرأة السعودية والأشخاص ذوي الإعاقة في العمل حيث جاء نصها على أن المرأة " تعد عنصرا مهما من عناصر قوتنا، إذ تشكل ما يزيد على (٥٠%) من إجمالي عدد الخريجين الجامعيين. وسنستمر في تنمية مواهبها واستثمار طاقاتها وتمكينها من الحصول على الفرص المناسبة لبناء مستقبلها والإسهام في تنمية مجتمعنا واقتصادنا وسنمكّن أبناءنا من ذوي الإعاقة من الحصول على فرص عمل مناسبة وتعليم يضمن استقلاليتهم واندماجهم بوصفهم عناصر فاعلة في المجتمع، كما سنمدهم بكل

(١) راجع صفحة ٣٧ من الرؤية.

التسهيلات" [١]. كما حرصت الرؤية على رفع نسبة مشاركة المرأة في سوق العمل من ٢٢% إلى ٣٠ % [٢].

وفي رؤية مصر ٢٠٣٠ فقد حرص المحور الأول في البعد الاقتصادي والذي يحمل عنوان التنمية الاقتصادية على ضرورة توفير فرص العمل اللائق والمنتج بحيث يصل نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالي الحقيقي إلى مصاف الدول ذات الدخل المتوسط المرتفع، ورغم ذلك فأن هذا الكلام حتى يجد التطبيق الفعلى ولا يظل حبرا على ورق يحتاج إلى إرادة سياسية حقيقية، والبداية تكون بتأسيس هيئة توليد الوظائف ومكافحة البطالة على غرار رؤية المملكة العربية السعودية.

بالإضافة لذلك فأن الأمر يقتضي عمل إحصائية على نسبة البطالة الحالية في المجتمع المصري ووضع خطة بحيث تقلص هذه النسبة تدريجيا بحيث نصل في عام ٢٠٣٠ إلى القضاء على ظاهرة البطالة أو على الأقل التخفيف من حدتها. وهذا ما سارت عليه رؤية المملكة العربية السعودية حيث حددت نسبة البطالة حاليا وهي (١١،٦ %) وتسعى الرؤية إلى تخفيضها في عام (٢٠٣٠- ١٤٥٢ه) إلى ٧% [٣].

ثانيا: **الحق في الدخل أو الأجر**: تحقيق ذلك يقتضي أن يكون للفرد حد أدنى من الدخل أو الأجر فالحصول على الأجر يمثل بلا أدنى شك الهدف الأساسي من العمل، باعتباره المصدر الأساسي الذي يعول عليه العامل أو الموظف في معيشته هو وأسرته. وإيماناً بذلك فأن التشريعات والمواثيق الدولية والوطنية لم تقتصر على

(١) راجع صفحة ١٦ من الرؤية.
(٢) راجع صفحة ٣٩ من الرؤية.
(٣) راجع صفحة ٣٩ من رؤية المملكة العربية السعودية.

حماية الحق في الأجر، بل حرصت على أن يكون هذا الأجر عادلا ويضمن الحياة الكريمة للعمال والموظفين.

وقد رأينا أن رؤية مصر ٢٠٣٠ لم تكتف بضرورة توفير فرص عمل لائق ومنتج ولكنها تطرقت لدخل الفرد من هذا العمل بحيث يصل نصيبه من الناتج المحلى الإجمالي الحقيقي إلى مصاف الدول ذات الدخل المتوسط المرتفع.

ثالثا: **الحق في مستوى معيشة كافٍ للفرد وأسرته**: وهذا الحق يعد من أكثر الحقوق ارتباطا ومحققا لعملية التنمية، فقد ثبت الواقع أن الإنسان إذا كان مشغولا ومهموما باحتياجاته الأساسية هو أسرته من مآكل وملبس وغيرها يكون مهموما بيومه فقط ويفقده التركيز في عمله الأمر الذي يصعب معه الحديث عن التنمية. وهذا ما أكد عليه الأعلان العالمي لحقوق الإنسان (مادة ٢٥).

ويعد الحق في الغذاء من أهم عناصر الحياة الكريمة للإنسان وهو يعنى حق كل فرد في الحصول بشكل منتظم ودائم ودونما عائق أما بصورة مباشرة أو بواسطة مشتريات نقدية على غذاء وافٍ وكافٍ من الناحتين الكمية والنوعية يتفق مع التقاليد الثقافية للشعب الذي ينتمي إليه المستهلك، بما يكفل له حياة بدنية ونفسية فردية وجماعية مرضية وكريمة في مأمن من القلق[١].

فالتحرر من الفقر يعد حق أساسي من حقوق الإنسان، وبالتالي فيجب على المجتمع بكل مؤسساته التكاتف من أجل تحقيق هذا التحرر، وأساس ذلك أن انتشار الفقر يفقد الإنسان حقوقه الأخرى. فهو لا يتعارض فقط مع الحقوق الاقتصادية

(١) راجع المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء – الأمم المتحدة حقوق الإنسان مكتب المفوض السامي راجع الموقع الالكتروني http://www.ohchr.org

الضرورية للحياة ولكنه يتعارض مع الحقوق الاجتماعية والسياسية، حيث يهدر الحق في التعليم والصحة.

كما أن الإنسان الذي يعيش في مستوى معيشى غير ملائم لا يستطيع المطالبة بحقوقه السياسة من حرية رأي وتعبير أو غيرها، فهو لا يلجأ لها إلا في حالة وحيدة وهي عندما تزاد حدة الفقر وتصل للبؤس والحرمان ففي هذه الحالة يطالب بحقوقه السياسية ولكن بطرق عنيفة كالقيام بالمظاهرات والثورات للمطالبة بالحياة الكريمة.

وإيمانا بذلك فقد حرصت رؤية مصر ٢٠٣٠ في بعدها الاجتماعي على تحقيق العدالة الاجتماعية بحيث أنه بحلول عام ٢٠٣٠ من المستهدف بناء مجتمع عادل متكاتف يتميز بالمساواة في الحقوق والفرص الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وبأعلى درجة من الاندماج المجتمعي، مجتمع قادر عى كفالة حق المواطنن في المشاركة والتوزيع العادل في ضوء معاير الكفاءة والإنجاز وسيادة القانون، ويحفز فرص الحراك الاجتماعي المبني عى القدرات، ويوفّر آليات الحماية من مخاطر الحياة، ويقوم عى التوازي بمساندة شرائح المجتمع المهمشة ويحقق الحماية للفئات الأولى بالرعاية [١].

كما أن رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ جاء من أهم أهدافها وأولوياتها الاهتمام بالمستوى المعيشى للمواطن والمقيم على حد سواء حيث جاء قولها " تأتي سعادة المواطنين والمقيمين على رأس أولوياتنا وسعادتهم لا تتم دون اكتمال صحتهم البدنية والنفسية والاجتماعية، وهنا تكمن رؤيتنا في مجتمع ينعم أفراده بنمط حياة

(١) راجع البعد الاقتصادي المحور الخامس العدالة الاجتماعية صفحة ١٣.

صحي، ومحيط يتيح العيش في بيئة إيجابية وجاذبة " [١]. وفي موضع أخر تقول الرؤية " التزامنا واضح: لن نفرض على المواطن أي ضريبة على الدخل أو الثروة أو السلع الأساسية، وسيتم تحقيق التوازن في الميزانية وتنويع مصادر الإيرادات وتعظيمها وإدارة الميزانية العامة بصورة رشيدة مما ينعكس على الأسعار ويمنح المواطن وأسرته مزيداً من الأمن الاقتصادي " [٢].

رابعا: **الحق في التعليم** : تعتبر حرية التعليم والحق فيه من أهم الحقوق الاجتماعية، وتستمد هذه الأهمية من دور التعليم الهام في تحديد كيان الفرد، حيث أن قيمة هذا الأخير الذاتية ومكانته في المجتمع تتحدد بقدر ما يتلقى من تعليم [٣].

بالإضافة لذلك فإن حريتي التعليم والتعلم يعتبران بمثابة المقدمة اللازمة والحتمية التي يجب توافرها لتمكين الفرد من ممارسة كافة حقوقه وحرياته العامة الأخرى ومن بينها الحق في التنمية، وأساس ذلك أن التعليم والتعلم يمكنان الإنسان من تكوين ملكته في التفكير والرأي الصائب وارتياد أفاق المعرفة بضروبها وألوانها المختلفة [٤].

---

(١) راجع صفحة ٨.

(٢) راجع صفحة ٣٠ من الرؤية.

(٣) وتقديراً لأهمية العلم فقد كانت أول آيات القرآن التي نزلت على سيدنا محمد عليه الصلاة والسلام قوله تعالى " اقرأ باسم ربك الذي خلق خلق الإنسان من علق اقرأ وربك الأكرم الذي علم بالقلم علم الإنسان ما لم يعلم (آية ٢ – ٥ من سورة العلق) وقوله تعالى " يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العلم درجات " (آية ١١ من سورة لمجادلة) وقوله تعالى " قل هل يستوي الذين يعلمون والذين لا يعلمون (آية ٩ من سورة الزمر) ، ويقول الرسول الأمين " العلماء ورثة الأنبياء" وقوله عليه الصلاة والسلام " يوزن يوم القيامة مداد العلماء بدم الشهداء " .

(٤) د / مصطفى محمود عفيفي ، الحقوق المعنوية للإنسان بين النص والتطبيق ، دار الفكر العربي القاهرة ، الطبعة الأولى دون ذكر سنة نشر ، ص ٩٧ – ٩٨ .

وقد كان للعلم والمعرفة الفضل في تحقيق التنمية في الوصول ببعض الدول لمصاف الدول المتقدمة على الرغم من قلة مواردها، وقد أصبح لهذه الدول ثروة جديدة ومتجددة تتمثل في البحث العلمي والابتكار، ساهمت بشكل كبير في إيجاد فرص العمل المرتبطة بالعلم والمعرفة. وهذا ما جعل تقرير التنمية في العالم – البنك الدولي - لعام ١٩٩٨/١٩٩٩ يناشد الدول النامية بسرعة التحول نحو العلم والمعرفة والاستثمار في تعليم أبنائها واستغلال التكنولوجيا الجديدة، باعتبار أن ذلك أصبح بمثابة الطريق الأساسي للتنمية الشاملة والمستدامة(١).

وقد استجابت لذلك العديد من الدول النامية – كالصين والهند والبرازيل وكوريا الجنوبية – وقد استطاعت بفضل العلم أن تحقق مستويات وقدرات علمية وتكنولوجية أسهمت في وضع هذه الدول في مصاف دول العالم. على النقيض من ذلك فأن الدول النامية التي لم تعي أهمية الاستثمار في العلم لم تتقدم خطوة للأمام نحو التنمية، على الرغم من الكثير منها لديه العديد من الموارد الطبيعية والكوادر البشرية، بل على العكس فأنها تزداد فقرا في كل المجالات، إيمانا بحقيقة أن التنمية لا تبنى من خلال تراكم رأس المال والكوادر البشرية فحسب، بل تبنى على أساس العلم والتعلم.

وأيمانا بأهمية التعلم ودوره في تحقيق التنمية الشاملة المستدامة فقد كان على رأس أولويات رؤية جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية ٢٠٣٠، ففي الأولى فقد تم تخصيص محور كامل هو المحور السابع في البعد الاجتماعي حيث جاء قوله " بحلول عام ٢٠٣٠ من المستهدف إتاحة التعليم والتدريب للجميع بجودة عالية دون تمييز، وفي إطار نظام مؤسي، كفء وعادل، ومستدام، ومرن .وأن يكون مرتكزاً عى المتعلم والمتدرب القادر عى التفكر والمتمكن فنياً وتقنياً وتكنولوجياً، وأن يساهم

(١) راجع تقرير عن التنمية في العالم : تحديات التنمية ، البنك الدولي ١٩٩٨/١٩٩٩، ص ١٦

أيضاً في بناء الشخصية المتكاملة وإطاق إمكاناتها إلى أقصى مدى لمواطن معتز بذاته، ومستنير، ومبدع، ومسئول، وقابل للتعددية، يحترم الاختلاف، وفخور بتاريخ بلاده، وشغوف ببناء مستقبلها وقادر عى التعامل تنافسياً مع الكيانات الإقليمية والعالمية " [١].

ولم تكتف رؤية مصر بذلك بل وضعت عدة مؤشرات وبرامج من أجل الوصول إلى التعليم المنشود في هذه الرؤية ففي التعليم قبل الجامعي [٢] تتمثل البرامج في أولا: تبني استراتيجية للاستثمار في التعليم، واستحداث مصادر التمويل على مستوى الوزارة والمدرسة. ثانيا: تنمية الكفاءة المهنية والمهارات الفنية للمعلمين. ثالثا: تطوير منظومة تأهيل المدارس للاعتماد. رابعا: تطبيق نظام الإصلاح الشامل للمناهج التعليمية. خامسا: تطوير منظومة رياض الأطفال(زيادة معدلات القيد بمرحلة رياض الأطفال.) سادسا: برنامج دمج ذوي الإعاقة البسيطة في المدارس. سابعا: برنامج دعم المتفوقين والموهوبين. ثامنا: وضع نظام دعم للأهالي غير القادرين. تاسعا: نظام التقييم الدوري لمستوى الطالب استناداً إلى المعايير العالمية.

وتتمثل برامج الإرتقاء بالتعليم الجامعي [٣] في أولا: التوسع في إنشاء مؤسسات للتعليم العالي بالمشاركة مع القطاع الأهلي والخاص. ثانيا: بناء كوادر تدريسية متميزة بمؤسسات التعليم العالي. ثالثا: تفعيل دور مراكز البحوث بمؤسسات التعليم العالي. رابعا: ربط الخريجين بمؤسسات التوظيف داخل سوق العمل محلياً وإقليمياً ودولياً. خامسا: تطبيق نظام معادلات الشهادات المصرية والاعتراف

(١) راجع صفحة ١٣ من رؤية مصر.
(٢) راجع صفحة ٢٧ من رؤية مصر.
(٣) راجع صفحة ٢٩ من رؤية مصر.

بالشهادات العليا(التدوي سادسا: تطوير المناهج استناداً إلى الإطار القومي للمؤهلات. سابعا: تحسين الجودة بمؤسسات التعليم العالي. ثامنا: تحديث نظم القبول بمؤسسات التعليم العالي.

ولم تغفل رؤية مصر التعليم الفنى والتدريب ولكن وضعت له عدة برامج تكفل تفعيل دوره في تحقيق التنمية الشاملة المستدامة [١] تتمثل في: أولا: وضع آلية لزيادة مشاركة القطاع الخاص في توفير مدارس /موارد للتعليم الفني. ثانيا: تحسين جودة المنشآت التعليمية والتدريبية. ثالثا: مشروع التنمية المهنية للمعلمين والمدربين. رابعا: مشروع المدرسة الجاذبة. خامسا: زيادة التوعية وتحسين النظرة المجتمعية. سادسا: نظام متكامل وفعال لجمع معلومات عن سوق العمل. سابعا: تطوير وتفعيل الإطار القومي للمؤهلات المصرية في التعليم الفني والمهني والتدريب. ثامنا: إنشاء أكاديمية التعليم الفني الخاص بتخريج معلمين مؤهلين لتدريس التعليم الفني والمهني (كليات متخصصة.) تاسعا: برنامج رخصة مزاولة المهنة لخريجي التعليم الفني والمهني.

وعلى صعيد الوضع في المملكة العربية السعودية فقد حاز التعليم على اهتمام كبير في رؤيتها ٢٠٣٠ حيث تبنت شعارا " نتعلم لنعمل [٢] " وذلك من خلال الاستثمار في التعليم حيث جاء القول " سنواصل الاستثمار في التعليم والتدريب وتزويد أبنائنا بالمعارف والمهارات اللازمة لوظائف المستقبل. وسيكون هدفنا أن يحصل كل طفل سعودي - أينما كان - على فرص التعليم الجيد وفق خيارات متنوعة، وسيكون تركيزنا أكبر على مراحل التعليم المبكّر، وعلى تأهيل المدرسين والقيادات التربوية وتدريبهم

(١) راجع صفحة ٢٨ من رؤية مصر.
(٢) راجع صفحة ١٥ من رؤية السعودية.

وتطوير المناهج الدراسية . كما سنعزز جهودنا في مواءمة مخرجات المنظومة التعليمية مع احتياجات سوق العمل، حيث تم إطلاق البوابة الوطنية للعمل "طاقات"، وسنؤسس مجالس مهنية خاصة بكل قطاع تنموي تعنى بتحديد ما يحتاجه من المهارات والمعارف، وسنتوسع في التدريب المهني لدفع عجلة التنمية الاقتصادية، مع تركيز فرص الابتعاث على المجالات التي تخدم الاقتصاد الوطني وفي التخصصات النوعيّة في الجامعات العالميّة المرموقة، وسنركز على الابتكار في التقنيات المتطورة وفي ريادة الأعمال.

كما حرصت رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ على ربط التعليم الجامعي بمتطلبات سوق العمل حيث تبنت شعارا " تعليم يسهم في دفع عجلة الاقتصاد [١] " وجاء فيه " سنسعى إلى سد الفجوة بين مخرجات التعليم العالي ومتطلبات سوق العمل، وتطوير التعليم العام وتوجيه الطلاب نحو الخيارات الوظيفية والمهنية المناسبة، وإتاحة الفرصة لإعادة تأهيلهم والمرونة في التنقل بين مختلف المسارات التعليمية . سنهدف إلى أن تصبح خمس جامعات سعودية على الأقل من أفضل(٢٠٠) جامعة دولية بحلول عام ١٤٥٢ ه – ٢٠٣٠ م) وسيتمكن طلابنا من إحراز نتائج متقدّمة مقارنة بمتوسط النتائج الدولية والحصول على تصنيف متقدّم في المؤشرات العالمية للتحصيل التعليمي ".

خامسا: **الحق في الصحة**: المسلم به أن هناك صلة وثيقة بين الحق في الصحة وبين حقوق الإنسان الأخرى، وأساس ذلك أن تمتع الإنسان بالصحة يعد ضرورة أساسية لممارسة الحق في العمل والحق في التعليم والحق في الغذاء والحق في ممارسة الرياضة وغيرها من الحقوق العامة. كما أن تحقيق الحق في الصحة على

(١) راجع صفحة ١٧ من الرؤية.

أرض الواقع يعتمد على تحقيق بعض الحقوق الأخرى، فلا حديث عن الحق في الصحة إذا انتهك حق الإنسان في الغذاء أو المياه النظيفة، أو حقه في مستوى المعيشة الملائم [١].

بالإضافة لذلك فإن صحة الفرد تعتبر من المقومات الأساسية للمجتمع فهي مطلب أساسي من مطالب الحياة، وضرورة من ضرورات التنمية، فالإنسان الذي تتكامل له صحة نفسية وجسمية سليمة هو الإنسان الأقدر على العمل والإنتاج وتحقيق أهداف التنمية.

كما أن الدولة التي تبغي التنمية لابد أن تعمل على حماية صحة مواطنيها ومنع المرض عنهم، وتوفير الخدمات اللازمة لسرعة اكتشاف أي خلل في صحتهم نتيجة المرض أو الإصابة أو تلوث البيئة، وتوفير العلاج الكامل لشفائهم من المرض ومضاعفاته، ولذلك فإن الرعاية الصحية يجب اعتبارها استثماراً في خطة التنمية[٢].

وأيمانا بذلك فقد حرصت رؤية كل من مصر والسعودية ٢٠٣٠ على ضرورة الاهتمام بصحة مواطنيها، ففي رؤية مصر فقد تم تخصيص المحور السادس في البعد الاجتماعي للحق في الصحة وجاء فيه أنه " بحلول عام ٢٠٣٠ يتمتع كافة المصريين بالحق في حياة صحية سليمة آمنة من خلال تطبيق نظام صحي متكامل يتميز بالإتاحة والجودة وعدم التمييز، وقادر على تحسين المؤشرات الصحية عن طريق تحقيق التغطية الصحية والوقائية الشاملة والتدخل المبكر لكافة المواطنين بما يكفل الحماية

(١) راجع المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، برنامج الحق في الصحة أبريل ٢٠١٠ على الموقع الالكتروني www.eipr.org

(٢) في تفصيل العلاقة بين الصحة والتنمية راجع د. جندي محمد صفوت، خصخصة الخدمات مع إشارة خاصة للخدمات الصحية (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة حلوان، سنة ٢٠٠٩، ص ١٠٧.

المالية لغير القادرين ويحقق رضا المواطنين والعاملين في قطاع الصحة لتحقيق الرخاء والرفاهية والسعادة والتنمية الاجتماعية والاقتصادية ولتكون مصر رائدة في مجال الخدمات والبحوث الصحية والوقائية عربياً وإفريقياً [١].

وتحقيقا لذلك فقد وضعت الرؤية عدة مؤشرات وبرامج تساعد على ذلك تتمثل في أولا: تطبيق التغطية الصحية الشاملة. ثانيا: رفع جودة تقديم الخدمات الصحية. ثالثا: تعزيز البرامج الوقائية والصحة. رابعا: تطوير حوكمة قطاع الصحة بما يتضمنه من وضع سياسات ومتابعة تنفيذها. خامسا: تمكين المحليات من تقديم الخدمات الصحية في إطار من اللامركزية. سادسا: تطوير البنية المعلوماتية الداعمة لمنظومة الصحة. سابعا: تطوير منظومة إدارة الموارد البشرية في قطاع الصحة. ثامنا: تطوير قطاع الدواء [٢].

وفي رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ فقد حاز الحق في الصحة للمواطنين والمقيمين على اهتمام كبير بل لا بنبالغ إذا قلنا أن هذا الحق يأتي في المرتبة الأولى في اهتمامات وأولويات الرؤية حيث أكدت عليه في أكثر من موضع منها، ففي البداية تقول " تأتي سعادة المواطنين والمقيمين على رأس أولوياتنا، وسعادتهم لا تتم دون اكتمال صحتهم البدنية والنفسية والاجتماعية، وهنا تكمن أهمية رؤيتنا في بناء مجتمع ينعم أفراده بنمط حياة صحّي، ومحيط يتيح العيش في بيئة إيجابية وجاذبة" [٣].

---

(١) راجع صفحة ١٣ من رؤية مصر.
(٢) راجع صفحة ٢٥- ٢٦ من رؤية مصر.
(٣) صفحة ٨ من الرؤية.

وفي موضع أخر تقول رؤية المملكة [١] " لقد بذلنا جهودا كبيرة لتطوير المنظومة الصحية خلال العقود الماضية، حيث بلغت نسبة عدد الأسرّة (٢،٢) لكل (١٠٠٠) نسمة، ولدينا بعض أفضل الكفاءات العالمية في أدق التخصصات الطبية، وارتفع متوسط العمر للفرد خلال العقود الثلاثة الماضية من (٦٦) إلى (٧٤) عاما. وسنسعى إلى تحقيق الاستفادة المثلى من مستشفياتنا ومراكزنا الطبية في تحسين جودة الخدمات الصحية بشقيها الوقائي والعلاجي".

وفي السياق ذاته تقول رؤية المملكة " سيركز القطاع العام على توفير الطب الوقائي للمواطنين، وتشجيعهم على الاستفادة من الرعاية الصحية الأولية خطوة أولى في خطتهم العلاجية . كما سيسهم في محاربة الأمراض المعدية . وسنرفع درجة التنسيق بين خدمات الرعاية الصحية والرعاية الاجتماعية لتحقيق التكامل في تلبية متطلبات المستفيدين منها واحتياجاتهم. سيركّز القطاع العام كذلك على دوره مخطّطا ومنظّما ومراقبا للمنظومة الصحية، وسيمكّن الأسرة من القيام بدورها في تقديم الرعاية المنزلية لأفرادها. ولرفع جودة الخدمات الصحيّة، سنعمل على تقديمها من خلال شركات حكومية تمهيدا لتخصيصها .كما سنعمل على توسيع قاعدة المستفيدين من نظام التأمين الصحي، وتسهيل الحصول على الخدمة بشكل أسرع، وتقليص أوقات الانتظار للوصول إلى الأخصائيين والاستشاريين، وسندرّب أطباءنا لرفع قدراتهم على مواجهة وعلاج الأمراض المزمنة التي تشكل تحديا وخطرا على صحة مواطنينا مثل أمراض القلب والسكر والسرطان " .

لم تكتف رؤية المملكة العربية السعودية بذلك بل حرصت على خلق نوعا من المنافسة في مجال الصحة بين القطاع أو الشركات الحكومية وبعضها البعض وبينها

(١) صفحة ١٢ – ١٣.

وبين شركات القطاع الخاص ، الأمر الذي يتيح للأفراد فرصة اختيار الأفضل. حيث تقول الرؤية بضرورة إيجاد " أسلوب مبتكر لصحة ذات جودة عالية وفاعلية أكبر هدفنا الارتقاء بمستوى الخدمات الصحية وجودتها، وغايتنا قطاع صحي فعّال وذو أسلوب مبتكر، يُوجِدُ تنافسية وشفافية أكبر بين مقدمي الخدمات، ويمكّن من تحسين الكفاءة والفاعلية والجودة والإنتاجية على كل مستويات تقديم الخدمة، ويتيح خيارات أكثر تنوعا للمواطنين. ومن أجل بلوغ هذا الهدف، سننقل مهمة تقديم الخدمات إلى شبكة من الشركات الحكومية تتنافس فيما بينها من جهة، ومع القطاع الخاص من جهة أخرى في العمل على تقديم أجود الخدمات الصحية، ممّا سيمكننا من تركيز مسؤولية القطاع العام على المهمات التنظيمية والرقابية، وإيجاد المزيد من التخصصات النوعية ذات الأولوية في الخدمات الصحية، وتمكين المستفيدين من اختيار مقدم الخدمة الملائم لاحتياجاتهم " [1].

المطلب الثاني

الاستثمار ودوره في التنمية الشاملة المستدامة

المسلم به أن كل الدول تسعى لتحقيق أعلى معدل من التنمية الشاملة المستدامة، ويعد الاستثمار أحد أهم الأسلحة لتحقيق ذلك، لاسيما بالنسبة للدول النامية والتي يمتلك البعض منها العديد من الموارد الطبيعية، ولكن ليس لديها القدرة أو الامكانيات المادية أو الفنية لاستغلال هذه الموارد الأستغلال الأمثل. وبالتالي فأن قبلتها

(١) راجع صفحة ١٥ من الرؤية

تتجه نحو الاستثمار، خاصة الاستثمار الأجنبي، فهذا النوع يجلب الخبرات التقنية والامكانيات المادية التي تعمل على تغيير شامل في الهيكل الاقتصادي لهذه الدول.

واستقطاب الاستثمار الأجنبي ليس بالأمر الهين في ظل المنافسة الشديدة والعولمة الاقتصادية، والتي تجعل هناك الكثير من الخيارات المتاحة أمامه والمقدمة من قبل الدول الطامحة لجذبه واستقطابه، وفي النهاية لن يلجأ إلا للمكان الذي يمنحه ضمانات تكفل له أولا: الطمانينة على رأس ماله ومشروعاته الاستثمارية، وعدم تعرضها للمخاطر، وثانيا: تحقيق أعلى معدل من الربح.

وهو الأمر الذي جعل الدول – ومن بينها جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية - تتنافس في تقديم الضمانات والحوافز المختلفة لجذب الاستثمارات لاسيما الآتية من الخارج، إيمانا منها بأهمية الاستثمارات ودوها الحيوى في عملية التنمية الشاملة المستدامة. وهذا ما عبرت عنه صراحة المادة الثانية من قانون ضمانات وحوافز الاستمار المصري رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ بقولها " يهدف الاستثمار في جمهورية مصر العربية إلي رفع معدلات النمو الاقتصادي للبلاد وزيادة معدلات الانتاج المحلي وتوفير فرص العمل وتشجيع التصدير وزيادة التنافسية بما يسهم في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة.

وقد تضمن هذا القانون العديد من الضمانات والحوافز التي تهدف إلى جذب الاستثمارات لاسيما الأجنبية، منها المزايا التشريعية (فرع أول) والتسهيلات النقدية والعينية والإدارية (الفرع الثاني) فضلا عن المزايا أو الضمانات القضائية (الفرع الثالث) وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

الضمانات والمزايا التشريعية

تتمثل أبرز المزايا التشريعية التى تقدمها الدول لجذب الاستثمارات بصفة عامة والأجنبية على وجه الخصوص في الآتي:

أولا: الثبات التشريعي: الأصل أن يخضع المستثمر المتعاقد لقانون الدولة التي يجري فيها الاستثمار، وخضوعه لكل التعديلات التشريعية التي تطرأ على ذلك القانون خلال مدة نفاذ العقد. ورغم ذلك فأن الدولة التي تبغي الاستثمارات عليها تقديم ما يسمي بالأمن القانوني للمتعاقد أو ما اصطلح على تسميته بالثبات التشريعي les clauses de stabilisation législatives. وقد تعددت التعريفات الفقهية لهذا المصطلح، فالبعض عرفه بأنه الشرط الذي تتعهد به الدولة الحاضنة للاستثمارات بعدم تطبيق أي تشريع أو لائحة جديدة على القد الذي تبرمه مع الشركات الاستثمارية [١]. وفي تعريف أخر يقول أن الثبات التشريعي يعنى تعهد الدولة المتعاقدة أو الحاضنة للاستثمار بتثبيت النظام القانوني والاقتصادي والمالي الاستثماري محل العقد وبمقتضى هذا التعهد يكون المستثمر المتعاقد بمنأى من أي تعديل تشريعي [٢].

(١)راجع د/ كسال سامية زايدي، دور الثبات التشريعي المدرج في عقود الاستثمار في حماية المستثمر الأجنبي، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر بالجزائر، العدد الثالث ديسمبر ٢٠١٦.

(٢) راجع د.احمد عبد الكريم سلامه،شرط الثبات التشريعي في عقد الاستثمار التجارة الدولية، المجله ألمصريه للقانون الدولي،١٩٨٧م،ص٦٦. مجلة البحوث القانونية والاقتصادية العدد الخامس يناير ١٩٨٩، ص ١٢٥.

وقد شاع إدراج شرط الثبات التشريعي في أغلب عقود الاستثمار، لاسيما في ظل تمسك المستثمرون بهذا الشرط، والذي أصبح عاملا أساسيا من عوامل جذبهم للاستثمار، ويأتي هذا الشرط في الواقع العملي أما في النصوص التشريعية التى ترد في نصوص قانون الدولة الجاذبة للاستثمار، وأما يأتي في صلب عقد الاستثمار ذاته [١].

والجدير بالذكر أن الدول النامية كانت تتمسك بالمرونة في عقودها وترفض فكرة شرط الثبات التشريعي حتى يتسنى لها مواجهة التغييرات المحتملة في الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، على اعتبار أن شرط الثبات التشريعي يمثل اعتداء على سيادة الدولة نظرا لما يتضمنه من الحد من ممارسة سلطتها التشريعية [٢].

ولكن لم يستمر هذا الرفض طويلا لاسيما في ظل الحاجة الماسة للدول النامية للاستثمارات الأجنبية لتحقيق التنمية، فضلا عن تمسك المستثمرون الأجانب بشرط الثبات التشريعي، وبالتالي فقد وافقت على أدراج هذا الشرط في قوانينها وفي اتفاقياتها الثنائية والدولية بشأن حماية الاستثمارات [٣]. وهذا ما حرصت عليه قوانين الاستثمار المتعاقبة في مصر، وأخرها قانون الاستثمار الجديد رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ والذي حرص على تقنين شرط الثبات التشريعي، أو على الأقل عدم تأثر المزايا

---

(١) راجع د.احمد عبد الكريم سلامه، قانون العقد الدولى، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠١، ص ٣٠٧.

(2) Mayer Pierre, la neutralisation du pouvoir normatif de l'Etat en matère de contrat d'Etat, JDI n° 1, 1986, p. 134.

(٣) راجع د.احمد عبد الكريم سلامه،شرط الثبات التشريعي في عقد الاستثمار..... مرجع سابق،ص٦٦.

والضمانات والحوافز التي كان يتمتع بها المستثمر في ظل القانون السابق حيث جاء نص المادة الأولى من مواد الأصدار بقوله " لا تخل أحكام هذا القانون والقانون المرافق له بالمزايا والإعفاءات الضريبية وغيرها من الضمانات والحوافز المقررة للشركات والمنشآت القائمة وقت العمل به، وتظل هذه الشركات والمنشآت محتفظة بتلك المزايا والإعفاءات والضمانات والحوافز إلى أن تنتهي المدد الخاصة بها وذلك طبقاً للتشريعات والاتفاقيات المستمدة منها ".

كما حرصت المادة السابعة من مواد الاصدار على أن يستمر العاملون المخاطبون بحكم الفقرة الثالثة من المادة (٢٠) من قانون الاستثمار الصادر بالقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ بالتمتع بذات الأوضاع المقررة لهم ولا تخل هذه الأحكام بنظام توزيع الأرباح المطبق على الشركات القائمة وقت نفاذ هذا القانون إذا كان ذلك أفضل لهم.

وقد انتهج المنظم السعودي ذات النهج حيث تنص المادة ١٦ من نظام الاستثمار الأجنبي الصادر عام ١٤٢١ ه على أنه " لا يخل تطبيق هذا النظام بالحقوق المكتسبة للاستثمارات الأجنبية القائمة بصورة نظامية قبل نفذ هذا النظام ومع ذلك فإن ممارسة هذه المشروعات لنشاطها أو زيادة رأس مالها تخضع لأحكامه ".

ثانيا: **حظر التأميم للمشروعات الاستثمارية**: وهذا يعد من أهم الضمانات والحوافز التي تقدمها الدول الحاضنة للاستثمار لكي تبعث الطمانينة للمستثمرين، وهذا ما حرص عليه قانون ضمانات وحوافز الاستمار المصري رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ من خلال تبنى الحظر المطلق لتأميم المشروعات الاستثمارية (مادة ٤).

ثالثا: **حماية الملكية الخاصة**: تصدر بعض الدول قوانين تحظر نزع الملكية بهدف تحفيز المستثمر وتشجيعه على مزاولة النشاط التجاري، وقد يكون هذا الحظر مطلقاً أو نسبيا أي مشروطاً بشروط معينه بحسب نظرة المشرع الوطني والاتجاه الذي يعتنقه في الاستثمار.

وقد تبنى قانون الاستثمار المصري الجديد رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ الحظر النسبي لنزع الملكية الخاصة، أي بوضع عدة شروط تكفلت المادة الرابعة بتحديدها بقولها " ولا يجوز نزع ملكية أموال المشروعات الاستثمارية إلا للمنفعة العامة، وبمقابل تعويض عادل يدفع مقدماً دون تأخير، وتكون قيمته معادلة للقيمة الإقتصادية العادلة للمال المنزوع ملكيته في اليوم السابق علي صدور قرار نزع الملكية، وتكون التعويضات قابلة للتحويل دون قيد ".

ومن استقراء هذا النص يتضح أن المشرع المصري وضع شرطان أساسيان لنزع ملكية أموال المشروعات الاستثمارية كالآتي: أولا: أن يكون نزع الملكية للمنفعة العامة. ثانيا: أن يكون نزع الملكية مقابل تعويض عادل، وفيه ثلاثة شروط ١- أن يدفع التعويض مقدما، ٢- أن تكون قيمة هذا التعويض معادلة للقيمة الإقتصادية العادلة للمال المنزوع ملكيته في اليوم السابق علي صدور قرار نزع الملكية. ٣- أن يكون التعويض قابل للتحويل للداخل أم للخارج دون قيود.

كما سلك نظام الاستثمار السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ١ بتاريخ ١٤٢١/١/٥ هجرية مسلك نظيره المصري وذلك بتبنى الحظر النسبي لنزع ملكية المشروعات الاستثمارية حيث تنص المادة الحادية عشرة على أنه " لا تجوز مصادرة الاستثمارات التابعة للمستثمر الأجنبي كلاً أو جزءاً إلا بحكم قضائي كما لا يجوز نزع ملكية الاستثمار التابعة للمستثمر كلا أو جزاء إلا للمصلحة العامة مقابل تعويض عادل

وفقاً للأنظمة والتعليمات ". وقد حرصت المادة السابعة على كفالة الحق للمستثمر الأجنبي بإعادة تحويل نصيبه من بيع حصته أو من فائض التصفية أو من الأرباح التي حققتها المنشأة للخارج أو التصرف فيها بأية وسيلة مشروعة أخرى كما يحق له تحويل المبالغ الضرورية للوفاء بأي التزامات تعاقدية خاصة بالمشروع.

الفرع الثاني

تقديم التسهيلات العينية والنقدية والإدارية

في ظل المنافسة الشديدة بين الدول لجذب الاستثمارات الأجنبية فأن كل منها تعمل على تقديم المزايا العينية والنقدية والإدارية وغيرها من المزايا للمستثمرين، من أجل جذبهم لأراضيها وهذا ما حرصت عليه الحكومة المصرية في قوانين الاستثمار المتعاقبة، ومنها القانون الحالى لعام ٢٠١٧، من خلال إدراج العديد من المزايا، من أهمها ما حرصت عليه المادة الثالثة بأن تتمتع جميع الاستثمارات المقامة فى جمهورية مصر العربية بالمعاملة العادلة والمنصفة. وتكفل الدولة للمستثمر الأجنبي معاملة مماثلة لتلك التي تمنحها للمستثمر الوطني. ويجوز استثناء بقرار من مجلس الوزراء تقرير معاملة تفضيلية للمستثمرين الأجانب تطبيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل. كما حرص المادة ذاتها على تخويل المستثمر الحق في الإقامة فى جمهورية مصر العربية طوال مدة المشروع، وذلك دون الإخلال بأحكام القوانين المنظمة لذلك وعلي النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

كما أن نص المادة السادسة حرص على إعطاء للمستثمر فى إنشاء وإقامة المشروع الاستثماري وتوسيعه، وتمويله من الخارج دون قيود وبالعملة الأجنبية، كما يكون من حقه تملكه وإدارته واستخدامه والتصرف فيه وجنى أرباحه وتحويلها إلى

الخارج وتصفية المشروع وتحويل ناتج هذه التصفية كله أو بعضه إلى الخارج وذلك دون الإخلال بحقوق الغير.

كما أضافت المادة العاشرة بعض الإعفاءات الضريبية والجمركية حيث جاء نصها " تعفى من ضريبة الدمغة ومن رسوم التوثيق والشهر عقود تأسيس الشركات والمنشآت وعقود التسهيلات الأئتمانية والرهن المرتبطة بأعمالها، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ قيدها فى السجل التجارى . كما تعفى من الضريبة والرسوم المشار إليها عقود تسجيل الأراضى اللازمة لإقامة الشركات والمنشآت . وتسرى على الشركات والمنشآت الخاضعة لأحكام هذا القانون أحكام المادة (٤)من قانون تنظيم الإعفاءات الجمركية الصادرة بالقانون رقم ١٨٦لسنة ١٩٨٦الخاصة بتحصيل ضريبة جمركية بفئة موحدة مقدارها (٢%) اثنان بالمائة من القيمة ، وذلك على جميع ما تستورده من آلات ومعدات وأجهزة لازمة لإنشائها . كما تسرى هذة الفئة الموحدة على جميع ما تستورده الشركات والمنشآت التى تعمل فى مشروعات المرافق العامة ، من آلات ومعدات وأجهزة لازمة لإنشائها أو إستكمالها.

واستكمالا للمزايا الممنوح للمستثمر فأن المادة الثالثة عشر نصت على أنه مع عدم الإخلال بالحوافز والمزايا والإعفاءات المنصوص عليها فى هذا الفصل، يجوز بقرار من مجلس الوزراء منح حوافز إضافية للمشروعات المنصوص عليها فى المادة ١١ من هذا القانون وذلك على النحو التالى: ١- السماح بإنشاء منافذ جمركية خاصة لصادرات المشروع الاستثمارى أو وارداته بالاتفاق مع وزير المالية. ٢- تحمل الدولة قيمة ما يتكلفه المستثمر لتوصيل المرافق إلى العقار المخصص للمشروع الاستثمارى أو جزء منها، وذلك بعد تشغيل المشروع. ٣- تحمل الدولة لجزء من تكلفة التدريب الفنى للعاملين.٤- رد نصف قيمة الأرض المخصصة للمشروعات الصناعية فى حالة بدء الإنتاج خلال عامين من تاريخ تسليم الأرض. ٥- تخصيص أراض بالمجان لبعض

الأنشطة الاستراتيجية وفقا للضوابط المقررة قانونا فى هذا الشأن. كما يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص استحداث حوافز أخرى غير ضريبية كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

كما حرصت المادة(٦٠) من قانون الاستثمار المصري على منح المستثمر حق الانتفاع أو التملك للعقارات محل الاستثمار حيث جاء نصها بأنه " يجوز لأغراض التنمية دون غيرها وطبقا للخريطة الاستثمارية، فى المناطق التى يصدر بتحديدها رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء، التصرف دون مقابل فى العقارات المملوكة للدولة ملكية خاصة للمستثمرين الذين تتوافر فيهم الشروط الفنية والمالية التى يتم تحديدها بقرار من مجلس الوزراء "..."

وفى الحالات التى يكون فيها التصرف فى العقارات بنظام الترخيص بالانتفاع بمقابل، يكون الترخيص مدة لا تزيد على ٥٠ عاما قابلة للتجديد، بالشروط المتفق عليها مادام المشروع مستمرا فى نشاطه، ودون أن يخل ذلك بحق الجهة صاحبة الولاية فى تعديل قيمة مقابل الانتفاع عند التجديد (مادة ٦١) أما إذا كان التصرف فى العقارات بالبيع، فأنه يجوز لكل مستثمر لأغراض إقامة المشروعات الاستثمارية أو توسيعها أن يقدم طلبا بالتعاقد عليها، بشرط أن تتوفر فيه الشروط الفنية والمالية التى تحددها الهيئة بالتنسيق مع الجهة الإدارية صاحبة الولاية. ولا تنتقل ملكية العقارات إلى المستثمر فى هذه الحالات إلا بعد سداد كامل الثمن وبدء الإنتاج الفعلى للمشروعات ذات الطبيعة الإنتاجية أو الانتهاء من تنفيذ المشروعات العقارية أو السياحية، أو بدء مزاولة النشاط لغير ذلك، ويجب أن يتضمن العقد المبرم مع المستثمر نصا بذلك.

وفي نظام الاستثمار الأجنبي السعودي الصادر في عام ١٤٢١ه فقد حرص المنظم على منح المستثمر الأجنبي العديد من المزايا والحوافز العينية والمادية، فالمادة ٦ جعلت المشروع المرخص له بموجب هذا النظام الحق في التمتع بجميع المزايا والحوافز والضمانات التي يتمتع بها المشروع الوطني حسب الأنظمة والتعليمات".

وقد أشارت اللائحة التنفيذية لنظام الاستثمار الأجنبي السعودي لعدة أمثلة للحوافز والمزايا منها ١- الحوافز المنصوص عليها في نظام حماية وتشجيع الصناعات الوطنية ٢- تملك العقارات اللازمة لمزاولة النشاط المرخص أو لسكنه أو لسكن العاملين لديه وفقاً لأحكام نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره ٣ - المزايا المترتبة على اتفاقيات تجنب الازدواج الضريبي واتفاقيات تشجيع وحماية الاستثمارات التي تبرمها المملكة .٤- عدم جواز مصادرة الاستثمارات كلاً أو جزءاً إلا بحكم قضائي أو نزع ملكيتها كلاً أو جزءاً إلا للمصلحة العامة ومقابل تعويض عادل. ٥- إعادة تحويل نصيب المستثمر الأجنبي من بيع حصته أو من فائض التصفية أو الأرباح التي حققتها المنشأة للخارج والتصرف فيها بأية التزامات مشروعة أخرى كما يحق له تحويل المبالغ الضرورية للوفاء بأي التزامات تعاقدية خاصة بالمشروع ٦- حرية انتقال الحصص بين الشرآاء وغيرهم . ٧- كفالة المستثمر الأجنبي وموظفيه غير السعوديين تكون على المنشأة المرخص لها . ٨- الحصول على القروض الصناعية وفقاً لأحكام صندوق التنمية الصناعية . ٩- ترحيل الخسائر التي تحققها المنشأة إلى السنوات اللاحقة وعدم احتسابها عند التسوية الضريبية للسنوات التي تحقق المنشأة أرباحاً فيها . كما أن المادة الثامنة خولت المنشأة الأجنبية المرخص لها بموجب هذا النظام حق تملك العقارات اللازمة في حدود الحاجة لمزاولة النشاط المرخص أو لغرض سكن العاملين بها أو بعضهم وذلك وفقاً لأحكام تملك غير السعوديين للعقار .

الفرع الثالث

المزايا القضائية لحسم منازعات الاستثمار

يمثل القضاء الإداري الوسيلة الطبيعية والعادية لفض المنازعات التي تثور في مجال العقود الإدارية ومن بينها عقود الاستثمار [١]، إلا أن تكدس القضايا أمام هذا القضاء أدي إلي بطء إجراءات التقاضي، الأمر الذي لا يتفق مع طبيعة المعاملات الاقتصادية والتجارية على الصعيدين الداخلي والدولي [٢].

وهو الأمر الذي أوجب البحث عن وسائل أخرى بجانب قضاء الدولة، من أجل تخفيف العبء عن هذا الأخير، وملائمة التطور في ظروف الحياة الاقتصادية، والاتساع في حجم الاستثمارات الداخلية والدولية [٣]. وقد استجابت الأنظمة القانونية لذلك

---

(١) تنص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية : (حادي عشر) .. المنازعات الخاصة بعقود الإلتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد إداري آخر...".

ومن خلال الخوض في الساحتين الفقهية والقضائية يمكن تعريف العقد الإداري بأنه : ذلك العقد الذي يكون أحد طرفيه شخصاً معنوياً عاماً بقصد إنشاء أو تسيير أو استغلال مرفق عام، وتظهر نيته في تطبيق قواعد القانون العام عبر تضمين العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص. انظر : د/ محمد أنس قاسم جعفر« العقود الإدارية دراسة مقارنة لنظم المناقصات والمزايدات مع دراسة للقانون ٨٩ لسنة ١٩٩٨ الخاص بالمزايدات والمناقصات في مصر ولائحته التنفيذية » دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٠، ص ١٣، د / سليمان محمد الطماوى « الوجيز في القانون الإداري » دار الفكر العربي، ط ١٩٨٨، ص ٢٩٩، حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢١٨٤ لسنة ٢٩ ق، بجلسة ٢١ فبراير ١٩٨٧، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٢٥، ص ٥٤٣.

(٢) انظر في ذلك :

B. Buy, S. Bernard « le droit administratif français » 7éd paris, Dalloz 2005, pp. 505 -537 et s.

(٣) في هذا المعنى انظر : د/ أحمد بركات مصطفى « حق الالتجاء للتحكيم بين القواعد الدستورية والمفاهيم الاتفاقية دراسة في قانون التحكيم رقم ٢٧ ١٩٩٤ والاتجاهات الحديثة في القضاء =

فابتدعت الكثير من الوسائل الاختيارية والبديلة لقضاء الدولة في حسم منازعات العقود الإدارية [١].

ويأتي التحكيم (L'arbitrage) في مقدمة الوسائل التي طرحها الفكر القانوني لحسم النزاعات التي تثور عن تلك الطائفة من العقود، لاسيما في نطاق التجارة الدولية [٢]، والذي أصبح التحكيم فيها معلماً واضحاً من معالمها ويُعد الوسيلة الأصلية إن لم تكن الوحيدة لتسوية المنازعات الناشئة عنها [٣].

ويرجع السبب المطرد نحو اللجوء للتحكيم إلي المزايا العديدة التي يمتاز بها هذا النظام، وأهمها الرغبة في الحصول على حكم يحسم النزاع بطريقة أكثر سرعة ومرونة وأقرب للودية من الندية، فضلاً عما يمتاز به هذا النظام من الخبرة والتخصص في المسائل الفنية والاقتصادية، مما جعله مطلباً تنموياً ضرورياً يحرص المستثمرون الأجانب على التمسك به في عقودهم، ويعتبر من أهم عوامل جذب الاستثمارات

=

المصري » مجلة الدراسات القانونية، مجلة علمية محكمة تصدرها هيئة النشر العلمي بكلية الحقوق جامعة أسيوط، العدد الثامن والعشرون، مايو ٢٠٠٩، ص١٩١.

(١) للتفصيل عن ذلك انظر :

L. Richer « les modes alternatifs des règlement des litiges et le droit administratif » AJDA, 20 Janvier 1997, p. 3- 4.

(٢) د/ حفيظة السيد حداد« الدور الخلاق والإنشائي للقضاء في إطار التحكيم » بحث بمؤتمر " الدور الحيوي للقضاء في التحكيم". نظمه مركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجاري الدولي بشرم الشيخ في الفترة من ١٩ ـ ٢١ نوفمبر ٢٠٠٥، ص ١. في المعنى ذاته انظر : د/ أحمد بركات مصطفى، مرجع سابق، ص ١٩١.

(٣) د/ مصلح أحمد الطراونة« تنفيذ حكم التحكيم الأجنبي الباطل وفقا لاتفاقية نيويورك الخاصة بالاعتراف بأحكام التحكيم الأجنبية وتنفيذها لسنة ١٩٥٨ بحث مقدم لمؤتمر" التحكيم التجاري الدولي أهم الحلول البديلة لحل النزاعات التجارية ". المؤتمر العلمي السنوي السادس عشر بمركز الإمارات لدراسات والبحوث الاستراتيجية المجلد الثالث، الطبعة الأولي، ٢٠٠٨، ص ٨٩٥.

الأجنبية، نظراً لما يوفره من طمأنينة وثقة للمستثمر الأجنبي.[١] فضلاً عن كونه يُعد - في الوقت الحاضر- صناعة تدر دخلاً وفيراً على الدولة التي تحتضنه[٢].

وإيماناً من المشرع المصري بذلك، فقد أصدر قانوناً مستقلاً لتنظيم التحكيم الداخلي والدولي، هو القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ [٣]، وعلى الرغم من أن نص المادة الأولي من هذا القانون واضح في جواز اللجوء للتحكيم لحسم منازعات عقود الدولة ومن بينها عقود الاستثمار، ألا أنه حدث جدال على الساحة الفقهية، وتضاربت أحكام القضاء الإداري وفتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة حول هذه المسألة [٤].

الأمر الذي دفع المشرع إلي التدخل بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧ ليحسم هذا الخلاف، وذلك بإضافة فقرة ثانية لنص المادة الأولي من قانون التحكيم رقم ٢٧ لسسنة ١٩٩٤ تجيز صراحة التحكيم في منازعات العقود الإدارية بموافقة الوزير المختص [٥].

---

(١) د/ محمد سعيد حسين أمين« العقود الإدارية » دون ذكر دار النشر ٢٠٠٣ ص ٣٣٣ - ٣٣٤ .

(٢) انظر د/ مصلح أحمد الطراونة، مرجع سابق، ص ٨٩٦.

(٣) قانون التحكيم المصري الحالي رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ بشأن المواد المدنية والتجارية منشور بالجريدة الرسمية، العدد السادس عشر (تابع) بتاريخ ١٢ أبريل 1994 ص ٣. والجدير بالذكر أن هذا القانون حل محل التنظيم السابق للتحكيم بمقتضي نصوص المواد ٥٠١- ٥١٣ من قانون المرافعات الحالي رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨، فالمادة الثالثة من مواد إصدار هذا القانون تنص على أنه « تلغي المواد من ٥٠١ إلي ٥١٣ من القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ بإصدار قانون المرافعات المدنية والتجارية، كما يلغي أي حكم مخالف لأحكام هذا القانون ».

(٤) في دراسة تفصيلية، راجع رسالتنا للدكتوراة تحت عنوان " حدود الرقابة القضائية على التحكيم في منازعات العقود الإدارية، دراسة في ضوء القانون المصري والفرنسي والاتفاقيات الدولية، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ١٢٦ وما بعدها.

(٥) في تفصيل ذلك راجع رسالتنا سالفة الذكر ، ص ١٦٠ وما بعدها.

وفي قانون الاستثمار المصري الجديد رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ وحرصا من المشرع على السرعة في الفصل في منازعات الاستثمار فقد أجاز في الفصل الرابع منه اللجوء للطرق الودية كالتحكيم والوساطة في حسم هذه المنازعات. حيث جاء نص المادة ٩٠ بقوله " تجوز تسوية منازعات الاستثمار المتعلقة بتنفيذ أحكام هذا القاتون بالطريقة التى يتفق عليها المستثمر أو وفقا لأحكام قانون التحكيم فى المواد المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤. كما يجوز للطرفين، فى أى وقت من الأوقات خلال النزاع، الإتفاق على التماس سبل التسوية بمختلف أنواعها طبقا للقواعج المعمول بها لتسوية المنازعات، بما فى ذلك اللجوء إلى التحكيم غير المؤسسي"الحر"، أو التحكيم المؤسسي ".

ولم يكتف المشرع المصري بذلك بل حرص على إنشاء مركزا مستقلا للتحكيم والوساطة يسمي "المركز المصرى للتحكيم والوساطة" تكون له الشخصية الاعتبارية، ويتولى تسوية منازعات الاستثمار التى قد تنشأ بين المستثمرين، أو بينهم وبين الدولة أو إحدى الجهات التابعة لها عامة أو خاصة، إذا ما اتفقوا فى أى مرحلة على تسوية النزاع عن طريق التحكيم أو الوساطة أما هذا المركز، وذلك كله مع مراعاة أحكام القوانين المصرية المنظمة للتحكيم وتسوية المنازعات (مادة ٩١).

كما حرص نظام الاستثمار الأجنبي السعودي على تبنى الطرق الودية لحسم منازعات الاستثمار سواء التي تنشأ بين الحكومة والمستثمر الأجنبي، أو بين هذا الأخير وشركائه السعوديين فيما له علاقة باستثماراته المرخصة بموجب هذا النظام (مادة ١٣).

وقد حددت المادة ٢٦ من اللائحة التنفيذية لجنة تشكل بقرار من رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للاستثمار للتسوية الودية لمنازعات الاستثمار التي تنشأ بين

المستثمر الأجنبي وشركائه السعوديين المتعلقة باستثمار مرخص له بموجب هذا النظام، فإذا تعذر ذلك يتم حسم النزاع نهائياً عن طريق التحكيم.

ويلاحظ من ذلك أن اللائحة التنفيذية تحدثت فقط عن طريق التحكيم في المنازعات بين المستثمر وشركائه السعوديين، باعتبار أنها من منازعات القانون الخاص، وهنا يطرح السؤال نفسه هل يجوز حسم منازعات الاستثمار التى تثور بين المستثمر والحكومة السعودية بطريق التحكيم ؟

في الواقع أن التحكيم كطريق لحسم منازعات عقود الدولة في النظام السعودي مازال غريبا، ولم يحوز على المكانة التي حاز عليها التحكيم في المواد المدنية والتجارية، والسبب – كما هو معلوم – يكمن فيما أسفرت عنة نتيجة حكم التحكيم الغريب بين المملكة العربية السعودية وشركة Aramco. فالمحكم المنوط به حسم النزاع الناشئ عن هذا العقد استبعد القانون السعودي الذي كان واجب التطبيق باتفاق الطرفين، فضلاً عن أنه الأكثر صلة بالنزاع، وطبق المبادئ العامة في القانون الدولي، وبالفعل وصل المحكم لمراده بإدانة الحكومة السعودية [1].

وقد كان من نتائج حكم التحكيم في النزاع بين الحكومة السعودية وشركة أرامكو أن أصدر مجلس الوزراء قرارا بتاريخ ١٣٨٣/ ١/١٧ ه لتحجيم طرق التحكيم في العقود الإدارية بقوله " لا يجوز لأي جهة حكومية أن تقبل التحكيم كوسيلة لفض المنازعات التي قد تنشب بينها وبين أي فرد أو شركة أو هيئة خاصة، ويستثنى من

(1) voir B. Henri « la sentence Aramco et le droit international prive » Rev. Crit.DIP.1964.pp.647 et s. Sentence arbitrale ad hoc 23 août 1958 le gouvernement de l'Arabie saoudite et l'arabin Americana oïl company, Rev. Crit. DIP 1963, p. 272 spéc. p. 313.

ذلك الحالات الاستثنائية التي تمنح فيها الدولة امتيازا هاما وتظهر لها مصلحة قصوى في منح الامتياز متضمنا شرط التحكيم " [١] .

وهذا ما تم تقنينه في قانون التحكيم السابق الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٤٦ لسنة ١٤٠٣ه حيث تنص المادة الثالثة على أنه « لا يجوز للجهات الحكومية اللجوء للتحكيم لفض منازعاتها مع الآخرين إلا بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء، ويجوز بقرار من مجلس الوزراء تعديل هذا الحكم » .

وقد كان الفقه السعودي [٢] يأمل في التخفيف من القيد المفروض على التحكيم في العقود الإدارية، وإعادة النظر في مسألة ربط التحكيم في هذه العقود بموافقة مجلس الوزراء، لاسيما بعد الدور الذي احتله طريق التحكيم في منازعات التجارة الدولية ودوره في جذب الاستثمارات الأجنبية. إلا نظام التحكيم السعودي الجديد الصادر بالمرسوم رقم م/٣٤ بتاريخ ١٤٣٣/٥/٢٤ه تبنى القيد ذاته حيث تنص الفقرة الثانية من المادة العاشرة بأنه " لا يجوز للجهات الحكومية الاتفاق على التحكيم إلا بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء، ما لم يرد نص نظامي خاص يجيز ذلك ".

(١) راجع مؤلفنا بعنوان " العقود الإدارية وطرق حسم منازعاتها دراسة في ضوء نظام المنافسات والمشتريات السعودي، مكتبة الشقري، ٢٠١٧، ص ١٣٠.

(٢) راجع د/ عمر الخولي، الوجيز في العقود الإدارية، دار حافظ المملكة العربية السعودي، دون ذكر سنة نشر، ص ٥٣.

المطلب الثالث

علاقة البحث العلمي بالتنمية الشاملة المستدامة

في الواقع أن هذه العلاقة وثيقة ووطيدة، وقبل بيان ذلك نلقي الضوء على مفهوم البحث العلمي وحمايته القانونية، وذلك في الفرع الأول، على أن نخصص الفرع الثاني لتناول دور البحث العلمي في النهوض بعملية التنمية بكل آبعادها، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

مفهوم البحث العلمي وحمايته القانونية

اختلفت الآراء في وضع تعريف للبحث العلمي ، فالبعض عرفه بأنه " استعمال للتفكير البشري بأسلوب منظم بهدف معالجة المشكلات التي ليس لها حلول " [١] وعرفه البعض الآخر [٢] بأنه عمليات فحص أو تقصي دقيق تهدف للوصول للحقائق أو قواعد عامة ثم التحقق منها، وأنه أيضاً محاولة دقيقة وناقدة تستهدف التوصل إلى حلول للمشكلات التي تؤرق الإنسان وتحيره " [٣] .

---

(1)Research and Development Definition and appeals. www.inlandrevenue. Gov. uk / htm.p.1 .

(2) David B.Hertz : the théory and practice of industrial research , mcgrawhillco 1950 .

مشار إليه لدى: د / محمود أحمد الزهيري، مرجع سابق، ٢٠٠٦ ص ١١ .

(٣) راجع في ذلك د / سيد عاشور أحمد ، في تطوير الأداء الجامعي ، الطبعة الاولى ٢٠٠٧ دون ذكر دار نشر . ص ٩١ .

ونحن من جانبنا يمكن أن نعرف البحث العلمي بأنه كل عمل منظم يجري طبقا لطرق محددة من طرق التحليل يهدف لزيادة المعرفة بسلوك وتطورات العلم المادي والبشرى في العلوم الرياضية والفيزيائية والتكنولوجية والهندسية والاجتماعية وغيرها من العلوم، واستخدام هذه المعرفة لابتكار طرق عملية جديدة لإيجاد حلول للمشاكل أو تحسين الأوضاع في المجالات المختلفة.

وقد حرصت التشريعات والمواثيق الدولية والوطنية على كفالة حرية البحث العلمي باعتباره قاطرة التقدم وأساس التنمية الشاملة والمستدامة، فعلى الصعيد الدولي نجد الأعلان العالمي الصادر في ١٠ ديسمبر ١٩٤٨ حرص نص المادة ٢٧ على حق الشخص الاسهام في البحث العلمي وفي الفوائد التي تنجم عنه. وأكد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على هذا الحق (مادة ١٥). وعلى الصعيد الإقليمي فقد حرصت الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان (مادة ٩-١٠). والاتفاقية الأمريكية (مادة ٢٦) والمياق الأفريقي لحقوق الإنسان (مادة ٩- ١٧) على كفالة حرية البحث العلمي بكل مظاهره.

كما أن الإعلانات المعنية بموضوع الحرية الأكاديمية ركزت في تعريفها لهذه الحرية، على حرية البحث العلمي بكل مظاهرها ففي " إعلان ليما " الصادر في ديسمبر ١٩٨٨ بشأن الحرية الأكاديمية واستقلال مؤسسات التعليم العالي عرف الحرية الأكاديمية بأنها " حرية أعضاء المجتمع الأكاديمي فرديا أو جماعيا في متابعة المعرفة وتطورها من خلال البحث والدراسة والمناقشة والتوثيق والإنتاج والخلق والتدريس وإلقاء المحاضرات " [1]. وفي إعلان دار السلام للحرية الأكاديمية

(١) صدر هذا الإعلان في دولة بيرو عام ١٩٨٨ بشأن الحرية الأكاديمية الصادر عن الهيئة العامة للخدمات الجامعية، وتجدر الإشارة إلى أن بداية نشأة هذا الإعلان بدأت في مدينة نانت الفرنسية =

والمسئولية الاجتماعية لعام ١٩٩٠ عرف الحرية الأكاديمية بأنها " حق أفراد المجتمع الأكاديمي في التدريس والتعليم والبحث وتناول ونقل المعلومات دون خوف أو تدخل من الدولة أو أي قوى أو سلطة خارجية، وكذلك حقهم في حرية الفكر والتعبير مع المحافظة الكاملة على حرياتهم المدنية الأخرى وحق المؤسسة الجامعية في التمتع بالاستقلال الكامل والصلاحية للسيطرة على مصادر التمويل" [1].

وعلى الصعيد الوطني فقد حرصت دساتير الدول المختلفة على النص صراحة على حرية البحث العلمي. فعلى الصعيد العربي تنص المادة ٢٩ من نظام الحكم في المملكة العربية السعودية الصادر عام ١٤١٢ هجرية على أن " ترعى الدولة العلوم والآداب والثقافة .. وتعنى بتشجيع البحث العلمي وتصون التراث الإسلامي والعربي وتسهم في الحضارة العربية والإسلامية والإنسانية ".

كما حرص المشرع الدستوري المصري على وضع حرية البحث العلمي في مصاف الحريات الدستورية، وذلك بالنص عليها في الدساتير المتعاقبة، فلو نظر في دستور ١٩٧١ نجده يقول بمقتضى نص المادة ١٨ " ... وتكفل (الدولة) استقلال الجامعات ومراكز البحث العلمي وذلك كله بما يحقق الربط بينه وبين حاجات المجتمع والإنتاج " وفي المادة ٤٩ من الدستور ذاته يقول " تكفل الدولة للمواطنين حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والثقافي وتوفر وسائل التشجيع اللازمة لتحقيق ذلك ".

=

عام ١٩٨٤ ، وذلك في حلقة تدريبية " الخدمة الجامعية العالمية " وهذا الإعلان منشور على الموقع الأتي :

www.humanriehtstebanon.orelarabicllimadec.html.

(1)The Dares Salam Declartion ok Academic Freedom and social Respoksbility 1990, www.Umn.edu.

وفي دستور ٢٠١٢ ظهر إهتمام المشرع بموضوع البحث العلمي، فبالإضافة للنص على حرية الفكر والرأي (مادة ٤٥) وحرية الإبداع بأشكاله المختلفة (مادة ٤٦) وحق الحصول على المعلومات (مادة ٤٧) وحرية الطباعة والنشر (مادة ٤٨) تقول المادة ٥٩ " حرية البحث العلمي مكفولة. والجامعات والمجامع العلمية واللغوية ومراكز البحث العلمي مستقلة، وتخصص لها الدولة نسبة كافية من الدخل القومي" ولمتابعة ذلك فقد أنشأ المشرع الدستوري المجلس الوطني للتعليم والبحث العلمي من أجل وضع إستراتيجية للنهوض بالبحث العلمي ومتابعة تنفيذ هذه الإستراتيجية (مادة ٢١٤).

وفي دستور ٢٠١٤ فقد حرص المشرع الدستوري على زيادة الانفاق على البحث العلمي، كما حرص على الشراكة مع القطاع الخاص والأهلى في مجال البحث العلمي، ولم يغفل دور المصريين في الخارج في ذلك. حيث تقول المادة (٢٣) " تكفل الدولة حرية البحث العلمى وتشجيع مؤسساته، باعتباره وسيلة لتحقيق السيادة الوطنية، وبناء اقتصاد المعرفة، وترعى الباحثين والمخترعين، وتخصص له نسبة من الإنفاق الحكومى لا تقل عن ١% من الناتج القومى الإجمالى تتصاعد تدريجيا حتى تتفق مع المعدلات العالمية. كما تكفل الدولة سبل المساهمة الفعالة للقطاعين الخاص والأهلى وإسهام المصريين فى الخارج فى نهضة البحث العلمى ".

الفرع الثاني

دور البحث العلمي في تحقيق التنمية الشاملة المستدامة

رأينا سابقا حجم المعوقات التي تواجه البحث العلمي في وطننا العربي، ففضلا عن المعوقات السياسية، يواجه هذا البحث قلة الانفاق [1]، ووجود خلل في نظم وسياسات العلم. وهذا ما ترتب عليه نتائج في غاية الخطورة، منها تركيز البعض من أعضاء المجتمع الأكاديمي على إجراء بحوث سريعة بغرض الترقية، كما أدي إلى بروز ظاهرة هجرة أو نزيف العقول العربية إلى الجامعات ومراكز البحوث في دول الغرب، نظرا لما تقدمه لهم هذه الدول من إغراءات مختلفة تعمل على استقطابهم. ومن أهمها كفالة الحرية الأكاديمية وحرية الإبداع واستقلال مؤسسات ومراكز البحث العلمي. وهذا بلا شك يسهم في نهوض البحث العلمي، وأساس ذلك أن هذا لا يمكن أن يتحقق إلا في مناخ ديمقراطي حر.

وبذلك فأنه على الدول العربية أن تعي أن البحث العلمي يعد بمثابة قاطرة التقدم في كافة العلوم الطبيعية والاجتماعية والسياسية وغيرها. كما أن هذا البحث هو الذي يعني بقضايا المجتمع ويحدد أهدافه ويبلورها بما يخدم هذا المجتمع، إذ يسهم في توظيف معطيات العلوم الحديثة والتقنيات المتطورة ونتائج البحوث العلمية لتطوير المجتمع والدفع به للأمام في كافة المجالات. ولهذا فإن الأمر يقتضي ضرورة كفالة الحرية الأكاديمية والتي تعد بمثابة المناخ الصحي الذي يكفل تحرر البحث من القيود التي قد تؤثر على مصداقيته وصحة نتائجه وتحول بينه وبين تحقيق أهدافه.

---

(١) لمزيد من التفصيل عن ضآلة حجم الإنفاق على البحث العلمي في مصر ، راجع د / محمود احمد الزهيري ، مرجع سابق ص ٣٣٧ وما بعدها .

كما أنه لابد من الأخذ في الحسبان أن خير الاستثمارات وأضمنها هي الاستثمار في البحث العلمي. ففي دراسة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD تشير إلى أن معدل العائد من الاستثمار في البحث العلمي والتطور التكنولوجي مرتفع للغاية ، فكل مليون دولار ينفق على البحوث العلمية يحقق عائداً ١٠٠ مليون دولار [١].

وهذا ما استوعبته الدول المتقدمة من خلال زيادة الإنفاق على الاستثمار في البحث العلمي، ففي إحصائية تشير إلى أن استثمار الولايات المتحدة الأمريكية في أنشطة البحث والتطوير تتزايد باستمرار ، ففي عام ١٩٧٦ كانت تنفق حوالي ١٠٠ مليار دولار وزاد في عام ٢٠٠٠ إلى ٢٦٥ مليار دولار ، وهذا ما جعل أمريكا أكبر دولة استثمارية في مجال البحث العلمي على مستوى العالم حيث تستحوذ على حوالي ٤٠ ٪ من الانفاق العالمي على البحث العلمي [٢]. كما تحتل اليابان المرتبة الثانية بنسبة ١٥ ٪ ، والمرتبة الثالثة من نصيب الصين بنسبة ٧ ٪ ، وتأتي فرنسا في المرتبة الرابعة وتنفق ٥ ٪ [٣].

وقد أدركت رؤية مصر والسعودية ٢٠٣٠ أهمية البحث العلمي ودوره في تحقيق التنمية الشاملة المستدامة وأنجاح هذه الرؤية، ففي رؤية مصر فقد خصصت المحور الثالث من البعد الاقتصادي للمعرفة والابتكار والبحث العلمي وجاء فيه أنه " بحلول عام ٢٠٣٠ تصبح مصر مجتمع مبدع ومبتكر ومنتج للعلوم والتكنولوجيا

---

(١) راجع د / محمود أحمد الزهيري ، مرجع سابق ، ص ١١٣ .

(2)Federal investment in R & D : www . rand . org / publication / MR 16390 / p . 15 .

لمزيد من التفصيل عن ضآلة حجم الإنفاق على البحث العلمي في مصر ، راجع د / محمود احمد الزهيري ، مرجع سابق ص ٣٣٧ وما بعدها .

(٣) راجع د / محمود أحمد الزهيري ، مرجع سابق ، ص ١٠٤ .

والمعارف، يتميز بوجود نظام متكامل يضمن القيمة التنموية للابتكار والمعرفة، ويربط تطبيقات المعرفة ومخرجات الابتكار بالأهداف والتحديات الوطنية ".[١].

وقد وضعت الرؤية عدة برامج تكفل تحقيق ذلك تتمثل في: أولا: مراجعة وتطوير القوانين والتشريعات ذات الصلة بتمكين المعرفة والابتكار ثانيا: تطوير وإعادة هيكلة منظومة المعرفة والابتكار. ثالثا: تبني برنامج شامل لغرس ثقافة الابتكار والمعرفة في المجتمع. رابعا : تطوير برنامج شامل لتحفيز الشركات المتوسطة والصغيرة على الابتكار. خامسا: تفعيل الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص في دعم وتحفيز الابتكار [٢].

وفي رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ ففضلا عن حرصها على توفير البيئة الجاذبة التي تعمل على استقطاب الكفاءات المواهب الوطنية والعالمية من أجل الإسهام في التنمية الشاملة المستدامة. كما أشارت على تشجيع الابتعاث للباحثين في الخارج، لاسيما في المجالات التي تخدم الاقتصاد الوطني وفي التخصصات النوعية في الجامعات العالمية المرموقة [٣].

(١) راجع صفحة ١٢ من الرؤية.
(٢) راجع صفحة ٢١ من الرؤية.
(٣) راجع صفحة ١٥ من الرؤية.

المبحث الثاني

دور القطاع الخاص في إعمال الحق في التنمية

أصبحت ظاهرة الخصخصة Privatisation أي التحول نحو القطاع الخاص ذات طابع عالمي اجتاحت الدول المتقدمة والنامية على حدا سواء [١] ويأتي ذلك من خلال عقد بمقتضاه تنقل الدولة ملكية أو إدارة مشروع من مشروعاتها – كليا أو جزئيا - إلى شخص من أشخاص القانون الخاص (طبيعي أو اعتباري) غالبا ما يكون مستثمر، وذلك وفقاً للقواعد والضوابط القانونية التي تضعها الدولة [٢]. وتعد بريطانيا أول دولة لجأت لتطبيق سياسة الخصخصة في أواخر السبعينيات من القرن الماضي، على يد رئيسة الوزراء البريطانية الشهيرة مارجريت تاتشر، وقد شملت هذه السياسة قطاعات مختلفة في المملكة المتحدة، كقطاع البترول والنقل والاتصالات والبريد وغيرها من القطاعات، وقد انتقل تطبيق برنامج الخصخصة بعد نجاحه في بريطانيا - إلى العديد من الدول الأوربية كفرنسا وإيطاليا وأسبانيا وألمانيا.... الخ [٣].

---

(١) والجدير بالذكر أن هذه الظاهرة ليست حديثة العهد، ولكنها ترجع في أصلها إلى أبن خلدون، عندما تحدث منذ أكثر من ستمائة عام عن أهمية اضطلاع القطاع الخاص بالإنتاج راجع د. عبد الله حسن رمضان حسن، فلسفة الخصخصة وأثرها على نظرية المرافق العامة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة الزقازيق، ٢٠٠٨، ص ١٦. كما دعا إليها آدم سميث Adam Smith عام ١٧٧٦ في كتابه الشهير " ثورة الأمم " راجع د. عوض شفيق عوض، الخصخصة، سنة ٢٠٠٠، ص ١. د. محمد مصطفى غنيم، (ترجمة) كتاب تحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص... والتنمية الاقتصادية، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩١، ص ٥١- ٥٤.

(٢) راجع مؤلفنا دور القضاء الإداري في حماية حقوق ....، مرجع سابق، ص ١٦.

(3)pour savoir plus voir Y. Guyon, les privatisation en France , en grande-Bretagne, en Allemagne et en Italie, thèse Nantes 1995; PP.120 et s. V. =

وتهدف الخصخصة – كما جاء في أحكام القضاء الإداري المصري - إلى تحسين الكفاءة الاقتصادية، نظرا لاعتمادها على آليات السوق والمنافسة، وتخفيف الأعباء المالية عن الدول التي تعاني من الخسارة الكبيرة في شركات القطاع العام، وتوسيع حجم القطاع الخاص، والاعتماد عليه أكثر في عملية النمو والتنمية، ذلك القطاع الذي يعتمد على أساليب عمل جديدة تهتم في المقام الأول بالمنافسة وتلبية احتياجات السوق، وهو ما يؤدي إلى الارتقاء بكفاءة وإنتاجية المؤسسات، كما أنه يتضمن إعطاء السوق الحر والقطاع الخاص الدور الأكبر في المجتمع [١].

ورغم أهمية دور القطاع الخاص على هذا النحو فأن الوضع الإقتصادى في الدول العربية مازال يسيطر فيه القطاع العام على نسبة عالية من الأنشطة الإقتصادية، ويتغلغل في كل نواحي الحياة الإقتصادية بشكل مباشر أو غير مباشر . وجاءت هذه الهيمنة عن طريق امتلاك الدولة لعناصر الإنتاج، عن طريق التأميم وقيام مشاريع إقتصادية عامة . وأصبحت بذلك معظم الأنشطة الاقتصادية في يد الدولة وتراجع دور القطاع الخاص [٢]. وقد كان المأمول أن يسهم القطاع العام إسهاماً إيجابياً في عملية النمو والتنمية.

=

Wright; , les privatisation en Europe; droit économie; 2000; pp.104 et SS.

(١) هذا ما تردد في معظم أحكام القضاء الإداري المصري الصادرة بشأن بطلان عقود خصخصة شركات القطاع العام، راجع على سبيل المثال حكم محكمة القضاء الإداري ببطلان عقد بيع شركة مصر للغزل والنسيج في الدعوى رقم ٣٤٥١٧ لسنة ٦٥ القضائية بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١ غير منشور.

(٢) ففي دراسة وجد أن القطاع العام ظل حتى أواخر السبعينيات من القرن الماضي مسيطر سيطرة كاملة أو شبهه كاملة على قطاعات عديدة في الاقتصاد المصري ، فقد كان يمثل ٧٠ % من الاستثمارات و ٨٠ % من تجارة مصر الخارجية، و٩٠ % من النظام المصرفي وقطاع التأمين و٦٠ % من القيمة المضافة لقطاع الصناعة، راجع في ذلك د. أحمد ماهر، دليل المدير في =

بيد أن القطاع العام لم يكن على قدر المسئولية الموكولة إليه، حيث تم إسناد إدارته إلى قيادات لم تكن لديها أي دراية بأصول الإدارة الاقتصادية وأساليبها العلمية. هذا فضلا عن أن الحكومة تركت هذا القطاع يغرق في سوء الأداء وسوء الإدارة وضعف كفاءة قياداته وتفشى الفساد في أرجائه، مما عرضه للخسائر وكان ذلك تمهيداً لطرحه للبيع للقطاع الخاص المصري والأجنبي ضمن عملية التحول نحو الاقتصاد الرأسمالي الحر في مصر(١).

=

الخصخصة، الناشر مركز التنمية الإدارية بكلية التجارة جامعة الإسكندرية، دون ذكر سنة نشر، ص ٧١.

(١) راجع أحكام القضاء الإداري الصادرة بشأن الخصخصة منها حكم بطلان بيع شركة عمر أفندي الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم١١٤٩٢ لسنه٦٥ قضائية الموافق٢٠١١/٥/٧ المؤيد من المحكمة الإدارية العليا بجلسة الأول من أغسطس ٢٠١٣ في الطعون أرقام ٤٣٤٨٠، ٣٥٠٩٢، ٤١١٤٤، ٣٥٠٩٥، ٣٣٩٦٣ لسنة ٥٧ ق، وحكم بطلان عقد بيع شركة المراجل البخارية الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٤٠٥١٠ لسنة ٦٥ قضائية بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١ المؤيد من المحكمة الإدارية العليا بحكمها الصادر في الدعاوى أرقام ١٩٧٦، ٢٦٧٧، ٢٦٨٨، ٢٦٩٩، لسنة ٥٨ قضائية. وحكم بطلان عقد بيع شركة شبين الكوم للغزل والنسيج الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٤٥١٧ لسنة ٦٥ ق المؤيد من حكم الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة ٢١ يناير ٢٠١٣ في الطعنين رقمي ١٨٣٤ و ٢٦٨٧ لسنة ٨٥ قضائية. وحكم بطلان عقد بيع شركة طنطا للكتان والزيوت الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٤٢٤٨ لسنة ٦٥ ق بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١، المؤيد من الحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٨ سبتمبر ٢٠١٣ في الطعنين رقمي ١٩٦ و ١٩٧٧ لسنة ٥٨ ق. حكم بطلان عقد بيع شركة النيل لحليج الأقطان الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٧٥٤٢ لسنة ٦٥ ق بجلسة ١٧ ديسمبر ٢٠١١ المؤيد من الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٩ سبتمبر ٢٠١٣ في الطعون أرقام ٨٢٥٩ ، ٨٢٦٣، ٨٧٣٥، ٨٨١٨ ، ٨٨١٦، ٨٨٠٨، ٨٧٦٣، ٨٧٦٢ لسنة ٥٨ ق. حكم بطلان عقد بيع الشركة العربية لتجارة الخارجية الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٧٥٤٠ لسنة ٦٥ ق بجلسة ٣ ديسمبر ٢٠١١ المؤيد من الإدارية العليا بحكمها الصادر بجلسة الرابع من نوفمبر ٢٠١٣. وحكم عدم قبول بيع أرض مصنع قليوب في الدعوى رقم ٧٠٠٧ لسنة ٦٤ ق بجلسة ٥ مايو ٢٠١٢ هذه الأحكام غير منشورة.

وقد أدركت رؤية جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية أهمية التعاون والشراكة مع القطاع الخاص من أجل الوصول بالرؤية لتحقيق التنمية الشاملة المستدامة في البلدين، ففي رؤية مصر نجد أنها تجعل للقطاع الخاص دورا حيويا وشريكا فعالا في كل آبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، فعلى صعيد البعد الاقتصادي وتحديدا في المحور الثالث " المعرفة والابتكار والبحث العلمي " نجد أن من ضمن البرامج المعدة لهذا المحور ضرورة تفعيل الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص في دعم وتحفيز الابتكار.

وعلى صعيد البعد الاجتماعي نجد أن من ضمن برامج تطوير التعليم والتدريب التوسع في إنشاء مؤسسات التعليم العالي بالمشاركة مع القطاع الخاص والأهلى. ويظهر دور القطاع الخاص أيضا في البعد البيئي من خلال اعتماد الرؤية على زيادة مشاركة القطاع الخاص في جهود صون وحماية التنوع البيولوجي.

كما أنه من استقراء رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ نجد أنها جعلت للقطاع الخاص شريكا أساسيا في محاورها المختلفة، ففي البداية تقول " سنفتح مجالا أرحب للقطاع الخاص ليكون شريكا، بتسهيل أعماله، وتشجيعه، لينمو ويكون واحدا من أكبر اقتصادات العالم، ويصبح محركا لتوظيف المواطنين، ومصدرا لتحقق الازدهار للوطن والرفاه للجميع .هذا الوعد يقوم على التعاون والشراكة في تحمل المسؤولية [١]. كما جعلت الرؤية للقطاع الخاص بالشراكة مع القطاع العام دورا محوريا في تحسين الخدمة المقدمة للمعتمرين كالإقامة والضيافة وتوفير معلومات شاملة ومتكاملة من خلال التطبيقات الذكية للتيسير عليهم وتسهيل حصولهم على المعلومة [٢].

(١) صفحة ٣ من الرؤية.
(٢) صفحة ٧ من الرؤية.

وفي مجال الصحة سيكون للقطاع الخاص دورا كبيرا في هذا المجال من خلال خلق منافسة بينه وبين القطاع الحكومي من أجل الوصول لأجود الخدمات الصحية [١]. وأيضا في مجال حماية البيئة والمقدرات الطبيعية للمملكة [٢]. ويظهر الدور الأكبر للقطاع الخاص في مجال الاستثمار حيث تقول الرؤية [٣] " نؤمن بدور القطاع الخاص، ولذلك سنفتح له أبواب الاستثمار من أجل تشجيع الابتكار والمنافسة، وسنزيل كل العوائق التي تحدّ من قيامه بدور أكبر في التنمية، وسنواصل تطوير وتفعيل المنظومة التشريعية المتعلقة بالأسواق والأعمال، بما يسهّل للمستثمرين وللقطاع الخاص فرص أكبر لتملّك بعض الخدمات في قطاعي الصحة والتعليم وغيرهما. وسنسعى إلى تحويل دور الحكومة من" مقدم أو مزود للخدمة "إلى" منظّم ومراقب للقطاعات"، وسنهيئ القدرات اللازمة للرقابة على مستوى الخدمات في أجهزتنا المعنيّة. وحيث إن القطاع الخاص يساهم حالي ا بأقل من (٤٠)% في إجمالي الناتج المحلي، فسنعمل على زيادة هذه المساهمة عبر تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي في قطاعات الصحة والخدمات البلدية والإسكان والتمويل والطاقة وغيرها، وسوف يخضع كل ذلك لإدارة مرنة ورقابة فاعلة ".

كما أظهرت رؤية المملكة أهمية الخصخصة [٤] بقولها " إن الاستمرار في تخصيص الأصول المملوكة للدولة ومنها الشركات الرائدة والأراضي والأصول الأخرى من شأنه أن يحقق عوائد إضافية ومتنوعة للاقتصاد، مما سينتج عنه زيادة مواردنا النقدية وسيؤدي استثمارها بحكمة إلى إحداث أثر إيجابي على المدى الطويل، وسيتيح

(١) صفحة ١٤ من الرؤية.
(٢) صفحة ١٠ من الرؤية.
(٣) صفحة ٢٠ من الرؤية.
(٤) صفحة ١٩ من الرؤية.

ذلك تنمية الأدوات الاستثمارية التي نمتلكها وتطويرها، وبخاصّة صندوق الاستثمارات العامة الذي نهدف إلى أن يصبح أكبر صندوق سيادي استثماري في العالم بعد نقل ملكية أرامكو إليه ".

وبذلك فقد أصبحت الخصخصة أمرا واقعيا فرضته الظروف الاقتصادية على الصعيدين الدولى والوطني، وبالتالي فأن السؤال الذي يطرح نفسه يتعلق بكيفية تحقيق التوازن بين تفعيل دور القطاع الخاص – الذي لا غنى عنه - في عملية التنمية وبين الحفاظ على الممتلكات العامة وحق شعوب الدول النامية في التنمية ؟ أو بمعنى أخر ما هي الضمانات التي تكفل نجاح الخصخصة في بلادنا العربية ؟

تتمثل أهم الضمانات التي نراها من وجهة نظرنا كفيلة للوقاية من الآثار السلبية للخصخصة في حظر خصخصة المرافق القومية أو الدستورية (مطلب أول) وبالنسبة لخصخصة القطاعات الأخرى، فأن الحفاظ على المال العام يقتضي أن تكون خصخصة هذه القطاعات نظير ثمن عادل (مطلب ثان) ويحبذ تطبيق الخصخصة الجزئية (مطلب ثالث) وفي جميع الأحوال ينبغي وضع الضمانات التي تكفل حقوق العمال في القطاعات التي تخضع للخصخصة، خاصة الحق في العمل والأجر باعتبارهما من صميم الحق في التنمية (مطلب رابع) هذا ما سنتناوله على النحو التالي:

المطلب الأول

حظر خصخصة المرافق العامة القومية أو الدستورية

مع مطلع القرن العشرين وتحديداً بعد الحرب العالمية الثانية توسعت الدولة في نشاطها، ليشمل مجالات كانت حكراً على الأفراد، كالمجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وغيرها من المجالات التي تهدف في المقام الأول إشباع حاجات المواطنين،

وتحقيق ذلك يكون من خلال مرافق الدولة ومؤسساتها المختلفة....، ومع نهاية هذا القرن بدأ التفكير في اللجوء لتطبيق سياسة خصخصة المرافق والمشروعات العامة، وهنا يطرح السؤال نفسه هل يؤثر ذلك على دور الدولة ويجعلها تتخلى عن التزامها بإشباع حاجات المواطنين؟

لا ريب أن تطبيق سياسة الخصخصة بعشوائية - كما هو حالها في مصر- يؤدي للتأثير الشديد على دور الدولة تجاه المواطن، فتهدر حقوقه الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من الحقوق، فعلى صعيد الحقوق الاقتصادية فأن الدولة في ظل نظام الخصخصة تتخلى تدريجيا عن الدعم الاستهلاكي للسلع والخدمات، وهو الأمر الذي يترتب عليه ارتفاع نفقات المعيشة، لاسيما بالنسبة للطبقات الفقيرة والمتوسطة [١]. وعلى صعيد الحقوق الاجتماعية فأن الخصخصة - كما رأينا - أهدرت الحق في العمل والحق في الأجر، والحق في الصحة وغيرها من الحقوق.

ولمواجهة ذلك فأن الأمر يقتضي وضع ضوابط لعملية الخصخصة، تكفل الحفاظ على مرافق الدولة بما يضمن حق المواطنين في التمتع بها على قدم المساواة، لاسيما المرافق القومية les services nationaux أو ما اصطلح على تسميتها بالمرافق الدستورية les services constitutionnels .

(١) راجع د. عبد الله حسن رمضان، فلسفة الخصخصة وأثرها على نظرية المرافق العامة، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الحقوق جامعة الزقازيق، سنة ٢٠٠٨، ص ٢٠٩- ٢٠١٠.

وقد ظهرت فكرة المرافق العامة الدستورية لأول مرة في حكم المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في ٢٥- ٢٦ يونيو ١٩٨٦، والذي جاء قوله أن المرافق العامة القومية تستمد أهميتها من مبادئ أو قواعد دستورية [١].

ويقصد بالمرافق العامة القومية تلك التي تشمل خدماتها إقليم الدولة بأكمله، وتشرف عليها الأجهزة المركزية. وتنقسم هذه المرافق بدورها إلى نوعين: مرافق عامة قومية تضطلع بالوظائف المرتبطة بسيادة الدولة واستقلالها. ومرافق عامة قومية لا ترتبط بسيادة الدولة، كمرفق التعليم والصحة وغيرها [٢].

وقد اتفقت الدول على اختلاف توجهاتها الاقتصادية والسياسية على ضرورة قيامها بالمرافق العامة القومية التي ترتبط بسيادتها كمرفق الدفاع والقضاء والعلاقات الخارجية والبوليس [٣]، وبالتالي فأن هذه المرافق لا تقبل إطلاقا أن تكون محلا للخصخصة [٤].

---

(1) CC Dans sa décision n° 86- 207 de 25- 26 1986 dispos que " la nécessité de certains services publics nationaux découle de principes et de règles de valeur constitutionnelle " voir J-L. Autin, "Les privatisations et la constitution", Revue de Science administrative de la Méditerranée Occidentale (RSAM-IRA de Bastia), No 24 – 25 mars 1989, pp. 4-11.

(٢) د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٥٣.

(٣) راجع د. محمد المتولي، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٤، ص ٣٨. وفي هذا المعنى د. منير إبراهيم هندي، الخصخصة خلاصة التجارب الدولية، منشأة المعارف بالاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٢٢. د. جندي محمد صفوت، خصخصة الخدمات مع إشارة خاصة للخدمات الصحية مع إشارة خاصة ، رسالة دكتوراة جامعة حلوان، سنة ٢٠٠٩، ص ١٦.

(4) en ce sens voir P. Esplugas; conseil constitutionnel et service, LGDJ, 1994, p. 46.

وتطبيقا لذلك فأن مرفق الدفاع مثلا لا يتصور أن يضطلع به سوى الدولة، وهذا ما أكدت عليه دساتير مصر المتعاقبة، وأخرها دستور ٢٠١٤، والذي يقول في المادة ٢٠٠ " القوات المسلحة ملك للشعب، مهمتها حماية البلاد، والحفاظ على أمنها وسلامة أراضيها، والدولة وحدها هي التى تنشئ هذه القوات، ويحظر على أى فرد أو هيئة أو جهة أو جماعة إنشاء تشكيلات أو فرق أو تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية ". وهذا ما يسري على باقي المرافق التي ترتبط بسيادة الدولة كمرفق القضاء والشرطة وغيرها [١].

أما المرافق العامة القومية غير المرتبطة بسيادة الدولة أو استقلالها على الرغم من أنها مكفولة دستوريا، كحق التعليم والصحة والثقافة وغيرها، إلا أنه يجوز للقطاع الخاص والمجتمع المدني أن يشارك الدولة في أداء خدماتها للمواطنين [٢]، فنجد مؤسسات التعليم الخاصة (الجامعات – المدارس) بجوار مؤسسات الدولة، وأيضا توجد المستشفيات الخاصة بجوار المستشفيات الحكومية [٣].

إلا أنه ما يجب التنويه إليه أن قبول الخصخصة في هذه المرافق أو مشاركة القطاع الخاص للدولة في أداء خدماتها، لا يعني بأي حال من الأحوال إمكانية تخلي الدولة عن دورها أو ترك المرافق التي لا ترتبط بسيادتها كلية للقطاع الخاص، ولكن

---

(١) راجع في تفصيل ذلك د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدساوري للخصخصة، مرجع سابق، ص ٥٤ وما بعدها.

(2) L. Favoreu, L.Philip, les grandes décisions du conseil constitutionnel, 8 éd, Dalloz, 1995, p.686.

(٣) فقد أجاز الدستور المصري وجود قطاع تعليم خاص بجوار القطاع الحكومي حيث تنص الفقرة الثانية من المادة ١٩ على أن " وتعمل الدولة على تشجيع إنشاء الجامعات الأهلية التى لا تستهدف الربح، وتلتزم الدولة بضمان جودة التعليم فى الجامعات الخاصة والأهلية والتزامها بمعايير الجودة العالمية، وإعداد كوادرها من أعضاء هيئات التدريس والباحثين، وتخصيص نسبة كافية من عوائدها لتطوير العملية التعليمية والبحثية ". وهذا ما أجازه المجلس الدستوري في حكمه الآتي: CC. 23 Nov 1977, n° 87 D.C, Rec. P. 42

الدولة ملتزمة من قبل المشرع الدستوري بتحقيق حاجات المواطنين في النواحي التعليمية (١) والصحية (٢) والثقافية (٣) وغيرها من الخدمات التي تؤديها هذه المرافق.

المطلب الثاني

أن يكون البيع نظير ثمن عادل

إذا كان هناك حاجة ملحة لخصخصة بعض المشروعات أو الشركات العامة فأن أبسط قواعد المنطق تفترض أن يكون نقل ملكية هذه المشروعات من القطاع العام إلى القطاع الخاص نظير ثمن عادل، بمعنى عدم جواز بأي حال من الأحوال بيعها بأقل من قيمتها.

---

(١) حيث تنص المادة ١٩ من دستور مصر لعام ٢٠١٤ على أن " التعليم حق لكل مواطن، هدفه بناء الشخصية المصرية، والحفاظ على الهوية الوطنية، وتأصيل المنهج العلمى فى التفكير، وتنمية المواهب وتشجيع الابتكار، وترسيخ القيم الحضارية والروحية، وإرساء مفاهيم المواطنة والتسامح وعدم التمييز، وتلتزم الدولة بمراعاة أهدافه فى مناهج التعليم ووسائله، وتوفيره وفقاً لمعايير الجودة العالمية. والتعليم إلزامى حتى نهاية المرحلة الثانوية أو ما يعادلها، وتكفل الدولة مجانيته بمراحله المختلفة فى مؤسسات الدولة التعليمية، وفقاً للقانون ".

(٢) وقد أكد دستور مصر لعام ٢٠١٤ على ضرورة الحفاظ على مرفق الصحة حيث تنص المادة ١٨ على " لكل مواطن الحق فى الصحة وفى الرعاية الصحية المتكاملة وفقاً لمعايير الجودة، وتكفل الدولة الحفاظ على مرافق الخدمات الصحية العامة التى تقدم خدماتها للشعب ودعمها والعمل على رفع كفاءتها وانتشارها الجغرافى العادل. " كما أن مقدمة الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ تنص على أن الأمة تكفل للجميع حماية الصحة، وقد جاء النص بالفرنسية: Elle ,la nation, garantit à tous ….. la protection de la santé

(٣) تنص المادة (٤٨) من دستور ٢٠١٤ على أن " الثقافة حق لكل مواطن، تكفله الدولة وتلتزم بدعمه وبإتاحة المواد الثقافية بجميع أنواعها لمختلف فئات الشعب، دون تمييز بسبب القدرة المالية أو الموقع الجغرافى أو غير ذلك. وتولى اهتماماً خاصاً بالمناطق النائية والفئات الأكثر احتياجاً. وتشجع الدولة حركة الترجمة من العربية وإليها ".

وقد كان للمجلس الدستوري الفرنسي فضل السبق في تكريس ذلك المبدأ، حيث يقول في حكمه الصادر في ٢٦ يونيو ١٩٨٦ " الأمر الذي يخالف الدستور أن يتم نقل أموال أو مشروعات تشكل جزءاً من الأموال العامة إلى أشخاص يهدفون إلى تحقيق النفع الخاص بأثمان تقل عن قيمتها " [١].

وقد استند المجلس الدستوري في ذلك لنص المادة ١٧ من أعلان حقوق المواطن الصادر في ١٧٨٩ واعتبر أن الحماية التي تقررها هذه المادة للمكية لا تقتصر فقط على الملكية الخاصة، ولكنها تشمل أيضا حماية الملكية العامة [٢].

وإذا كان المبدأ المسلم به أن بيع الشركات العامة ينبغي أن يكون نظير ثمن عادل، فأن تحقيق ذلك على أرض الوقع يقتضي وضع الأسس التي على أساسها تقدر قيمة الشركة المطروحة للخصخصة، فضلا عن تحديد الجهة التي تتولي عملية التقدير،

---

(1) " La Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie des patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur ". C.C 25-26 Juin 1986, précité. Aussi la décision n° 94 – 336 DC du 21 juillet 1994. Conseil constitutionnel réaffirme que l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ne concerne pas seulement la propriété privée mais aussi, à titre égal, la propriété de l'Etat et des autres personnes publiques " voir M. Durupty, "Les privatisations en France", Notes et Etudes Documentaires No 4875 notamment p. 50.

(2) L'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 stipule dispos que " "La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité".

وأساس ذلك أن إتباع طرق موضوعية في تقويم المشروعات العامة يعد شرطا أساسيا لسلامة الخصخصة من الناحية الدستورية [١].

وهذا ما جعل القضاء الإداري يلزم الجهات الإدارية - في حالة عدم وجود قواعد أو ضوابط خاصة تحكم عمليات خصخصة الشركات العامة من قبل مجالس إدارتها - تطبيق القواعد الواردة في قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨، باعتبار أن هذا القانون أصبح بمثابة الشريعة العامة في شأن جميع التعاقدات التي تجريها وحدات الجهاز الإداري للدولة والأشخاص المعنوية العامة والتعاقدات المتصلة بالتصرف في المال العام [٢].

وبالرجوع لقانون المناقصات والمزايدات نجد أن المشرع قد أفرد باباً كاملاً من هذا القانون هو الباب الثالث لتناول الأحكام التي يجب العمل بها في بيع العقارات والمنقولات والمشروعات والترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات، حيث تقول المادة (٣٠) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات " يكون بيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات التي ليس لها الشخصية الاعتبارية، والترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات بما في ذلك المنشآت السياحية والمقاصف، عن طريق مزايدة علنية عامة أو محلية أو بالمظاريف المغلقة. ومع ذلك يجوز استثناء وبقرار مسبب من السلطة المختصة، التعاقد بطريق الممارسة المحددة فيما يلي :

---

(1) CC, 25 – 26 Juin 1986 précité. voir M. Durupty, "Les privatisations en France", Notes et Etudes Documentaires No 4875 notamment p. 50.

(٢) راجع حكم محكمة القضاء الإداري في قضية مدينتي - الدعوى رقم ١٢٦٢٢ لسنة ٦٣ القضائية - جلسة ٢٠١٠/٦/٢٢ - وحكم المحكمة الإدارية العليا في ذات القضية تأييداً لحكم محكمة القضاء الإداري الطعنان رقما ٣٠٩٥٢ و ٣١٣١٤ لسنة ٥٦ القضائية عليا- جلسة ٢٠١٠/٩/١٤). وحكم محكمة القضاء الإداري (دائرة منازعات الاستثمار) في الدعوى رقم ٣٤٢٤٨ لسنة ٦٥ القضائية بتاريخ ٢١ نوفمبر ٢٠٠١.

أ- الأشياء التي يخشى عليها من التلف ببقاء تخزينها.

ب- حالات الاستعجال الطارئة التي لا تحتمل إتباع إجراءات المزايدة.

ج- الأصناف التي لم تقدم عنها أية عروض في المزايدات أو التي لم يصل ثمنها إلى الثمن الأساسي.

د- الحالات التي لا تجاوز قيمتها الأساسية خمسين ألف جنيه.

ويتم ذلك كله وفقاً للشروط والأوضاع التي تبينها اللائحة التنفيذية. ولا يجوز في أية حال تحويل المزايدة إلى ممارسة محدودة .

ونصت المادة (٣١) من القانون المشار إليه على أنه " يجوز في الحالات العاجلة التي لا تحتمل إتباع إجراءات المزايدة أو الممارسة المحدودة.

أن يتم التعاقد بطريق الاتفاق المباشر بناء على ترخيص من:

أ- رئيس الهيئة، أو رئيس المصلحة ومن له سلطاته في الجهات الأخرى، وذلك فيما لا تجاوز قيمة عشرين ألف جنيه.

ب- الوزير المختص، ومن له سلطاته، أو المحافظ فيما لا تجاوز قيمته خمسين ألف جنيه.

وجاء نص المادة (٣٢) من القانون ذاته بقوله " تتولى الإجراءات في الحالات المنصوص عليها في هذا الباب لجان تشكل على النحو المقرر بالنسبة للجان فتح المظاريف ولجان البت في المناقصات، وتسري على البيع أو التأجير أو الترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات بطريق الممارسة المحدودة ذات القواعد والإجراءات المنظمة للشراء بطريق الممارسة المحدودة، وذلك كله بما لا يتعارض مع طبيعة البيع أو التأجير أو الترخيص ".

على أن تشكل - بقرار من السلطة المختصة - لجنة تضم الخبرات والتخصصات النوعية اللازمة، تكون مهمتها تحديد الثمن أو القيمة الأساسية لمحل التعاقد وفقاً للمعايير والضوابط التي تنص عليها اللائحة التنفيذية، على أن يكون الثمن أو القيمة الأساسية – سرياً " (مادة ٣٣).

ويكون إرساء المزايدة على مقدم أعلى سعر مستوف للشروط، بشرط ألا يقل عن الثمن أو القيمة الأساسية " (مادة ٣٤). وتلغى المزايدة قبل البت فيها إذا استغنى عنها نهائياً، أو اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو لم تصل نتيجتها إلى الثمن أو القيمة الأساسية، كما يجوز إلغاؤها إذا لم يقدم سوى عرض وحيد مستوف للشروط. ويكون الإلغاء في هذه الحالات بقرار من الوزير المختص، ومن له سلطاته بناء على توصية لجنة البت، ويجب أن يشتمل قرار إرساء المزايدة أو إلغائها على الأسباب التي بني عليها. وتنظم اللائحة التنفيذية ما يتبع من إجراءات في حالة الإلغاء (مادة ٣٥).

بعد استعراض الضوابط والقواعد التي وضعها قانون المناقصات والمزايدات للتصرف في المال العام، فأن السؤال الذي يطرح نفسه هل تمت عمليات خصخصة شركات القطاع العام في مصر وفقا لهذه القواعد ؟

الإجابة قطعا تكون بالنفي، حيث أنه باستقراء أحكام القضاء الإداري نجد أن عمليات بيع شركات القطاع العام المختلفة تمت دون إتباع أية قواعد موضوعية محددة، وهو الأمر الذي ترتب عليه بيع هذه الشركات بثمن بخس لا يتناسب إطلاقاً مع قيمتها الكبيرة، كشركة عمر أفندي أو مدينتي أو مصنعي الاسمنت في أسيوط وبني سويف، وغيرها من المشروعات التي كانت تسعى الحكومة للتخلص منها وكأنها - كما عبرت محكمة القضاء الإداري في معظم أحكاما سالفة الذكر - رجسا من عمل الشيطان يجب التطهر منه بأي ثمن، أو بوصفهما ذنباً يلقى على الشركة والدولة واجب تقديم

القربان للاستغفار عن ارتكابه، كل ذلك بهدف إرضاء جهات التمويل الأجنبية للحصول على المنحة [١].

ففي عملية خصخصة شركة عمر أفندي – على سبيل المثال - تم تقييم هذه الشركة بطريقة " القيمة الحالية للتدفقات النقدية" التى تقوم على أساس أن الربح والتدفق النقدي المتوقع منه يعتبر داله على القيمة، وهذا ما يعد مخالفا لقرار اللجنة الوزارية للخصخصة (المشكلة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم١٧٦٥ لسنه٢٠٠٠ بتاريخ ٢٠٠٠/٨/٢٠) الذي قضى بتقييم الشركات محل برنامج الخصخصة على أساس "القيمة السوقية الحقيقية "وذلك بالطرح على السوق ومقارنة القيمة بالقيم السابقة.

كما أظهرت محكمة القضاء الإداري في العملية ذاتها البيع بثمن بخس لشركة عمر أفندي وذلك بقولها " والثابت من العرض المالي للعطاء الوحيد أن مقدم العطاء عرض شراء كامل أسهم شركه عمر أفندي بمبلغ ٥٠٤,٩٠٠,٠٠٠,٠٠ جنيهاً، في حين أن القيمة المقدرة لثمن الشركة بلغت، بعد مراعاة الملاحظات التى أبدتها لجنه التحقق من صحة إجراءات وقواعد التقييم المشكلة بقرار وزير قطاع الأعمال رقم١٥ لسنة ٢٠٠٣، مبلغ ٥٦٣١٠٥٨١٤ جنيه بعد إضافة علاوة بنسبه ١٠٠% من قيمه أراضى الفروع المملوكة للشركة. وبذلك تظل أسعار العطاء الوحيد أقل من الأسعار التى

(١) هذا ما عبرت عنه محكمة القضاء الإداري بقولها أن " عمليات الخصخصة ومنها خصخصة شركه عمر أفندى قد دارت بإشراف ورقابة وتمويل جهات أجنبية ووفقاً لتعليماتها وتوجيهاتها ،وأسهمت أموال المنحة فى الرغبة الجامحة لإتمام الخصخصة فى أسرع وقت وعلى أى نحو بلوغاً لاستنفاد المبالغ المحددة بالمنحة وتجنب ما يسمى الإخفاق الذى من شأنه استرداد ما عساه قد صرف من تلك المنحة الأمر الذى ما كان ينبغى على مجلس الشعب الذى كان يمثل الأمة أن يوافق على مثل تلك المنحة الماسة بسيادة الدولة والتدخل فى شئونها الداخلية ،وهو ذات ما كان يتعين معه على رئيس الجمهورية ألا يوافق عليها ابتداء ".

قدرتها جهة الإدارة لبيع الشركة ،الأمر الذى كان يستدعى أن تقوم لجنه البت منذ البداية باستبعاد هذا العطاء لعدم توافر شروط قبول العطاء الوحيد فى شأنه ،بدلاً من قبوله والدخول معه فى مفاوضات لتحسين سعره، وألا تعتمد السلطة المختصة ذلك القبول الفاسد والباطل الذى كان رائدة العجلة التي أتسم بها جميع المشاركون فى عمليه البيع سعياً لإبرام الصفقة وبأي ثمن كان بما تسبب فى إهدار المال العام وتدمير منشأه رائده ورابحه وتشريد عمالتها ونهب حقوقهم المشروعة.

المطلب الثالث

تفعيل الخصخصة الجزئية

من خلال الخوض في الساحتين الفقهية والقضائية نجد أن هناك العديد من الأساليب التي يمكن اللجوء إليها لتطبيق خصخصة المرافق والمشروعات العامة، ويمكن رد هذه الأساليب لنوعين أساسين، أساليب الخصخصة الكلية، وأساليب الخصخصة الجزئية. ويقصد بالخصخصة الكلية نقل ملكية المشروعات والشركات العامة إلى القطاع الخاص، بحيث يقوم هذا الأخير بتشغيل هذه المشروعات وإدارتها وفقا لأساليبه وآلياته الخاصة [1].

ونظرا لما قد يترتب على الخصخصة الكلية من مخاطر وأهمها خروج المشروع بالكامل من تحت سيطرة الدولة، وما قد يترتب على ذلك من آثار سلبية على حقوق وحريات المواطنين، فأنه يكون من الأفضل أن تلجأ الدولة لتفعيل دور القطاع الخاص في تحسين الكفاءة الإدارية والتقنية دون أن يستتبع ذلك نقل ملكية المنشأة إلى هذا

(١) د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص ٤٤.

القطاع، وهذا ما يطلق عليه الخصخصة الجزئية، والتي تعني خصخصة الإدارة مع احتفاظ الدولة بالأصول أو بملكية المشروع [١]، ويمكن أن يتم ذلك من خلال أسلوب التعاقد بين الدولة والقطاع الخاص، ومن أهم العقود في هذا المضمار عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) (فرع أول) وعقد شراكة القطاع العام الخاص (PPP)(الفرع الثاني) وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT)

وتعني اتفاق بمقتضاه تعهد الدولة أو أحد أشخاصها العامة إلى أحد الأشخاص المعنوية الخاصة - سواء كان وطنيا أم أجنبيا أم مشترك منهما معا - بإنشاء مشروع معين على نفقته الخاصة، على أن يتولى إدارته لفترة معينة من الزمن وبشروط معينة تحت إشراف الدولة ورقابتها، بما يسمح له من استرداد تكاليف البناء فضلا عن تحقيق بعض الإرباح، على أن ينتقل هذا المشروع في نهاية مدة العقد إلى الدولة [٢].

وقد انتشر نظام BOT في معظم دول العالم المتقدمة والنامية، وتعتبر مصر من أقدم الدول التي طبقت هذا النظام في صورته الأساسية، والتي تسمى عقد امتياز المرافق العامة، ولعل أول مشروع تم وفقا لهذا النظام هو مشروع شق قناة السويس

(١) د. عوض شفيق، الخصخصة، دون ذكر دار نشر، سنة ٢٠٠٠، ص ٢٠، د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص ٥٠.

(٢) في دراسة متخصصة عن هذا العقد راجع د. دويب حسين صابر، الاتجاهات الحديثة في عقود الالتزام وتطبيقاتها علي عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية " البوت" ، دار النهضة العربية، دون ذكر تاريخ النشر. د. محمد المتولي، خصخصة مشروعات الكهرباء بنظام BOT في مصر، مجلة البحوث الإدارية مركز البحوث أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، عدد يناير ٢٠٠١، ص ١٩. د. عمرو أحمد حسبو، تنفيذ التطور الحديث لعقود التزام المرافق العامة طبقا لنظام الBOT ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠١.

وإدارتها، وقد تم تطبيق هذا النظام بعد ذلك في الكثير من المجالات، كإنشاء المطارات ومحطات توليد الكهرباء ومحطات المياه وغيرها من المجالات [١].

والجدير بالذكر أن عقد BOT هو صورة من صور عقد الالتزام، الأمر الذي جعل الفقه [٢] والقضاء [٣] يستقرا على تكييفه بأنه ذات طبيعة إدارية لاحتواه على الشروط الثلاثة للعقد الإداري - كوجود الإدارة طرف العقد وارتباطه بمرفق عام واحتواه على شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص- وبالتالي فأنه يخضع للقواعد التي تحكم العقود الإدارية.

الفرع الثاني

عقود شراكة القطاع العام الخاص (PPP)

وهذه الطائفة من العقود تعد من أحدث العقود الإدارية التي ظهرت في معظم دول العالم [٤]، ويُقصد بهذا العقد أن يعهد أحد أشخاص القانون العام إلي أحد أشخاص القانون الخاص خلال مدة محددة القيام بمهمة إجمالية تتعلق بتمويل الاستثمارات الخاصة بالأعمال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارتها

(١) في تفصيل ذلك راجع د. عبد الله حسن رمضان، مرجع سابق، ص ١٠٧ وما بعدها.

(2) voir en doctrine français G. Vedel, Droit administratif, 5e édition, p. 230 et s

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٣٠ ديسمبر ١٩٧٧، مجموعة المكتب الفني مبدأ رقم ٢٣ ص ٢٧. حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢٥ فبراير ١٩٦٥، السنة العاشرة ص ٢٥٩ مشار إليه لدى د. عبد الله حسن ، مرجع سابق، ص ١١٠. المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٩٠/٢/٢٠، وجلسة ١٩٩٠/٣/١٣، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في العقود الإدارية في أربعين عاماً ص ١٤٧ .

(4) L, article 1 de Ordonnance N° 2004-559 du 17 juin 2004 , dispose que « Les contrats de partenariat sont des contrats administratifs……. ».

واستغلالها وصيانتها، وإذا اقتضي الأمر تأدية الخدمات للمرفق والمساهمة في أداء وظيفته المكلف بها في الأصل الشخص العام، مقابل مكافأة تدفعها الإدارة للمتعاقد طول مدة الفترة التعاقدية [1] .

ويؤرخ لظهور عقد الشراكة بصورة أساسية لعام ١٩٩٠ في المملكة المتحدة [٢] تحت قيادة رئيسة الحكومة مارجريت تاتشر، وكان يشار إليها بمصطلح

---

(١) وقد تكلفت المادة الأولي من المرسوم سالف ذكر والمادة ١٤١٤ من القانون العام للجماعات الإقليمية بوضع هذا التعريف ، والذي جاء بالفرنسية كالآتي:

« confier à un tiers ,pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission global relative au financement d'investissements immatériels , d'ouvrages ou d'équipements ainsi qu'a leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique , de la mission de service public dont elle est chargée ».

لمزيد من التفصيل عن النظام القانوني لهذا العقد انظر :

J. F. Brisson « l'adaptation des contrats administratifs aux besoins d'investissement immobilier sur le domaine public. Les aspects domaniaux des contrats de partenariat »AJDA, 2005 P, 591 – P.Delvolve « les contrats globaux » RFDA, 2004, p.1079 – F.Brenet, F. Melleray « les contrats de partenariat de l'ordonnance du 17 juin 2004 ».

Litec.2005-B.Tardivel « la place du contrats de partenariat dans l'ordre des contrats publics » PU. Montpellier, 2006, p.847 - F. Lichère « Les contrats de partenariat, Fausse nouveauté ou vraie libéralisation dans la commande publique ? » RDP 2004. pp.1547-1568.- J.-F. Auby « Le cas des contrats de partenariat. Ces nouveaux contrats étaient-ils nécessaires ? » RFDA 2004. pp.1095-1102.

(٢) د.عبد الله حسن رمضان، مرجع سابق، ص١٢٢.

Private Finance initiative (PFI) [١]. وقد انتشر في العديد من دول العالم، فقد عرف النظام القانوني الفرنسي هذا النموذج من العقود ويطلق عليه مسمي عقد الشراكة العامة الخاصة partenariats public privé(ppp) ، والذي تم تنظيمه بمقتضي المرسوم رقم ٢٠٠٤ ـ ٥٥٩ الصادر بتاريخ ١٧ يونيو ٢٠٠٤ [٢]، وتم التصديق عليه بمقتضي القانون رقم ٢٠٠٤ ـ ١٣٤٣ الصادر بتاريخ ٩ ديسمبر ٢٠٠٤ (م٨) [٣].

وفي مصر بدأت الحكومة مع مطلع عام ٢٠٠٦ في تبنى إستراتيجية شاملة لتشجيع المشاركة بين القطاعين العام والخاص، بهدف التوسع والزيادة في الاستثمارات الخاصة بمشروعات البنية الأساسية، وقد أوصت هذه الإستراتيجية بضرورة وضع إطار تشريعي ومؤسسي يهدف إلى تيسير سبل تنفيذ هذه المشروعات بالمشاركة بين القطاعين العام والخاص، وقد تم تقنين ذلك فعليا بمقتضى القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة [٤].

---

(١) راجع د. منى رمضان محمد بطيخ، الإطار القانوني لشرعية عقد المشاركة PPP والوسائل البديلة لتسوية منازعاته....، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى سنة ٢٠١١، ص ١٦. د. رجب محمود طاجن، عقود المشاركة بين القطاعين الحكومي والخاص، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ١٩ – ٢٠.

(2) JO, 19 juin 2004, p.10994:

(3) voir L. Richer « droit des contrats administratifs, LGDJ, 6 éd, 2008. n° 1161 et s. pp. 671 et s .

(٤) الجريدة الرسمية العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو ٢٠١٠ السنة الثالثة والخمسون ص ٥. وقد صدرت اللائحة التنفيذية لهذا القانون بمقتضى قرار رئيس الوزراء رقم ٢٣٨ لسنة ٢٠١١، الجريدة الرسمية العدد ٣ مكرر (ب) في ٢٣ يناير ٢٠١١، ص ٢.

وقد عرفت المادة الأولى من هذا القانون عقد المشاركة بأنه عقد تبرمه الجهة الإدارية مع شركة المشروع وتعهد إليها بمقتضاه بالقيام بكل أو بعض الأعمال المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القانون. وجاء نص المادة الثانية بقوله للجهات الإدارية أن تبرم عقود مشاركة تعهد بمقتضاه إلى شركة المشروع تمويل وإنشاء وتجهيز مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة وإتاحة خدماتها أو تمويل وتطوير هذه المرافق، مع الالتزام بصيانة ما يتم إنشاؤه أو تطويره. وتقديم الخدمات والتسهيلات اللازمة لكي يصبح المشروع صالحاً للاستخدام في الإنتاج أو تقديم الخدمة بانتظام واطراد طوال فترة التعاقد.

وقد حدد القانون مدة عقد المشاركة بحيث لا تقل عن خمس سنوات ولا تزيد عن ثلاثين سنة من تاريخ اكتمال أعمال البناء والتجهيز أو إتمام أعمال التطوير، مع ذلك يجوز لمجلس الوزراء بناء على توصية اللجنة العليا لشئون المشاركة المنصوص عليه في المادة ١٤ من هذا القانون الموافقة على إبرام عقد المشاركة لمدة تزيد على ثلاثين إذا اقتضت ذلك مصلحة عامة جوهرية. كما حدد القانون الحد الأدنى لقيمة بحيث لا تقل عن مائة مليون جنيه (مادة ٢).

بعد استعراض أساليب الخصخصة الكلية والجزئية، فأننا نرى تفضيل الأسلوب الأخير، ومبعث ذلك إنه إذا كانت الخصخصة ليست هدفاً في حد ذاتها وإنما هي وسيلة لتحسين كفاءة المرافق العامة على نحو يجعلها قادرة على تقديم الخدمات بما يشبع حاجات الجمهور، وبالتالي فأن هذا الهدف يمكن تحقيقه من خلال الخصخصة الجزئية والتي يمكن أن تتم في أشكال عديدة من العقود والتي من أهمها عقدي BOT والشراكة (PPP). وهذا بلا شك يمكن أن يسهم في حل العديد من الآثار السلبية للخصخصة، كمشكلة العمالة وإهدار المال العام، فضلاً عن الحفاظ على مقدرات الوطن وثرواته.

المطلب الثالث

ضمانات الحفاظ على حقي العمل والأجر في ظل الخصخصة

أسلفنا القول أن اللجوء للخصخصة قد يترتب عليه أهدار العديد من الحقوق الأساسية للمواطنين، لاسيما حقي العمل والحق في الأجر، وهو الأمر يقتضي وضع الضمانات الكفيلة للحفاظ على هذه الحقوق، ولتسهيل مهمته في ذلك نعرض له بعض التجارب المقررة في هذا الصدد من قبل التشريعات المقارنة، المتقدمة منها والنامية، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

تجارب الدول المتقدمة

أسفنا القول أن تيار الخصخصة انطلق من الدول المتقدمة، وقد أيقنت هذه الدول منذ تطبيق الخصخصة حجم المخاطر التي يمكن أن تترتب عليها، وأهمها مشكلة العمالة الزائدة، وبما أن هذه الدول تعمل في أغلب الأحوال على تحقيق مصالح مواطنيها فإنها اتخذت عددا من الإجراءات التي تحمي حقوق العمال حتي لا يعصفها تيار الخصخصة.

إذا بدأنا ببريطانيا - باعتبارها مهد سياسية الخصخصة - فنجد حكومتها اتخذت مجموعة من الضمانات التي تكفل في مجملها حماية حقوق العمال من هذه السياسة، من أهمها تشجيع العمال على تملك الأسهم في الشركات التي تخضع للخصخصة، وفي سبيل ذلك تقدم لهم قروض بدون فوائد للمساعدة على شراء هذه الأسهم، هذا فضلا عن تقديم الأسهم المجانية في هذه الشركات، وقد ساعدت هذا الإجراءات على التغلب على مشكلة العمالة الزائدة، والتي يمكن أن تختفي تماما في ظل هذا الأسلوب، وفي

بعض الأحيان أدت خصخصة بعض المشروعات كما هو الحال في خصخصة شركة جاجوار Jaguar البريطانية إلى خلق نحو ٢٠٠٠ فرصة عمل جديدة [١].

وفي فرنسا فقد سلكت الحكومة أكثر من أسلوب للحد من الآثار السلبية للخصخصة على الحق في العمل والأجر [٢]، من بينها أولاً: استخدمت الحكومة الإعفاء الضريبي بشكل تصاعدي على المشروعات، وذلك حسب عدد العمال الذين يلتحقون بها، بحيث يزداد الإعفاء كلما زاد عدد العمال في هذه المشروعات، وهذا يعد بمثابة تشجيع للمشروعات على زيادة عدد العمال [٣]. ثانيا: منح الحكومة للعمالة المستغني عنها إعانة بطالة عند التحاقه بعمل جديد، بحيث لا يتحمل صاحب العمل إلا الفرق بين الأجر وهذه الإعانة، وهذا يعد بمثابة تشجيع لصاحب العمل على الاحتفاظ بالعمالة [٤]. ثالثا: استخدمت الحكومة فكرة العمل لبعض الوقت، ومضمونه تخفيض ساعات العمل، الأمر الذي يساعد على تشغيل أكبر عدد من ممكن من العمال.

---

(١) راجع د. الحسن محمد سباق، مرجع سابق، ص ١٧٨ وما بعدها. كما زادت حجم العمالة في خصخصة شركة هافيلاند Havilland الكندية وذلك بعد بيعها إلى لشركة بوينج، راجع د. منير إبراهيم فخرى، مرجع سابق، ص١١٧.

(2) voir J.C. Javilier, droit du travail , 2 éd , paris 1981, pp. 284 et s. F. Daudu, L'exigence de motivation end rait du travail, Revue de contrat , Avril 2004, P. 566. F. Weiss, les relations du travail en France, Paris, 1988; PP. 258 et s.

(3) A. Jeunemditire, op. cit. pp. 106 et s.

(4) voir hena, le contrôle judiciaire du motif économique de licenciement et le pouvoir d' organisation de l'employeur , thèse, paris 2, 1999, p. 213.

وفي ألمانيا لم يكتفي المشرع عند حد توفير الحماية ضد البطالة [١] ولكنه وضع الضمانات التي تكفل الحفاظ على الحقوق المالية التي كان يتقاضها العمال قبل الخصخصة، ويكون ذلك من خلال مطالبة العمال في المشروعات التي ستخضع للخصخصة إلى إبرام عقود جديدة، ومن لا يرغب يسند أمره لشركة عمالية متخصصة بحيث تبقي على الترتيبات التعاقدية السابقة على عملية الخصخصة، في مقابل ذلك تقوم بتأجير خدمات العامل للشركة الجديدة التي حلت محل المرفق العام [٢].

وفي روسيا اتخذت الحكومة العديد من الإجراءات لمواجهة مشكلة العمالة الزائدة التي تمخضت عن تطبيق نظام الخصخصة في هذه الدولة [٣]، من أهمها تقديم العديد من المزايا – كالمساعدات المادية فضلا عن الإعفاء من الضرائب – من أجل تشجيع العمالة الزائدة على العمل في المناطق التي تحتاج إلى تطوير، كالأقاليم الشرقية والشمالية، وفي سبيل تنفيذ ذلك فقد أنشاء المشرع صندوق خاص يمول من ميزانية الدولة يهدف إلى تنفيذ هذه السياسة [٤].

---

(١) ففي إحصائية وجد أنه تم تخفيض عدد العمالة في القطاعات العامة التي خضعت للخصخصة في ألمانيا ما بين عام ١٩٩٤ إلى ١٩٩٧ من ٣٣٦ إلى ٢٢٥، راجع د. تاميم محمد سلوم ، التخصيصية والتنمية الاقتصادية – أقطار عربية مختارة ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الإدارة والاقتصاد جامعة بغداد، ٢٠٠٨، ص ٧٩.

(2) C. Vuylsteke, op. cit. p. 136. J. Husmann, Allemagne la garantie des prestations et du financement d la sécurité par la privatisation partielle de la prevention des risques , sécurité social, Vol. 3, pp. 124 et s.

(٣) ففي إحصائية وجد أن عدد العمال الذين تم الاستغناء عنهم في ظل الخصخصة في روسيا في عام ١٩٩٢ حوالي ٢ مليون وقد وصل هذا العدد في النهاية العام ذاته لحوالي ٤ مليون، راجع في ذلك د. الحسن محمد محمد سباق، ص ١٩١.

(٤) راجع د. أحمد حسن البرعي، الخصخصة ومشكلة العمالة الزائدة، خطة قومية للعلاج، بحث بمجلة كلية الحقوق جامعة المنصورة المجلد الأول العدد الحادي والعشرين أبريل ١٩٩٧، ص ٢٠٠ وما بعدها.

وفي اليابان أصدر المشرع عدة قوانين تهدف في مجملها حماية حقوق العمال من تطبيق نظام الخصخصة، منها قانون يلزم القطاعين الحكومي والخاص بضرورة استيعاب العمالة التي يتم الاستغناء عنها، وقانون أخر يمنح مرتب لمدة عشرة شهور لمن يترك العمل، وقانون ثالث لتطبيق نظام التدريب التحويلي الذي يهدف إلى تأهيل العمال المستغني عنها لأعمال جديدة [١].

الفرع الثاني

تجارب الدول النامية [٢]

سلكت العديد من الدول النامية ذات نهج الدول المتقدمة، وذلك من خلال اتخاذ العديد من الإجراءات التي تكفل الحفاظ على حقوق العمال المختلفة ومن أهمها بطبيعة الحال حقهم في الاحتفاظ بالعمل والأجر.

ففي بعض الدول - مثل سريلانكا والهند - ذهبت حكومتها لحد إصدار قانون لحماية العاملين المفصلين من الخدمة بسبب الخصخصة، وفي تشريعات أخرى كما هو الحال في القانون البرتغالي ينص المشرع على حجز جزء للعاملين بالمنشأة، وحتى لا يجد ذلك رفض من المستثمرين فقد يصاحبه نص يتضمن حصولهم على أسهم دون أن يكون لهم حق في التصويت [٣] .

---

(1) K. Fukui, Japanese national Railways Privatization study, the experience of Japan and lessons for developing countries. World Bank discussion paper, 1995, pp. 55 .

(٢) في تفصيل ذلك راجع د. الحسن محمد محمد سباق، ص ١٩٥ وما بعدها.

(3) P. Guislain, Divestiture of state enterprises, An Overview of the legal frame Work, World Bank Technical Paper. 1998, p. 29.

وفي باكستان يكفل القانون للعاملين في الشركات التي تدخل في برنامج الخصخصة استمرار العمل بالشركة لمدة سنة، بعدها يحق لمن تنتهي خدمتهم الحصول على إعانة بطالة لمدة عامين، كما يمكن أن تتاح لهم فرصة التدريب والحصول على قروض ميسرة بما يتيح لهم فرص عمل مستقبلية [١].

وعلى صعيد الدول العربية نجد في تونس اتخذت الحكومة عدة إجراءات لمعالجة مشكلة العمالة الزائدة منها، إعطاء العامل إعانة كلية أو جزئية لتنفيذ برامج تدريبية من شأنها إدخال تكنولوجيا لرفع إنتاجية العمال، الأمر الذي يساعدهم على الاستمرار في العمل. بالإضافة لذلك فقد تحملت الدولة حصة العامل في الضمان الاجتماعي بنسبة ١٧ % من الأجر لمدة خمس سنوات، وذلك بالنسبة للعاملين في بعض المناطق التي تسعى الحكومة لزيادة التنمية بها [٢].

(١) راجع د. منير إبراهيم ، مرجع سابق، ص ٣٧.

(٢) راجع د. منى قاسم، الإصلاح الاقتصادي في مصر – دور البنوك في الخصخصة وأهم التجارب الدولية، الهيئة العربية للكتاب، ١٩٩٨، ص ٢٠٩.

المبحث الثالث

دور الجمعيات والمؤسسات الأهلية في تفعيل الحق في التنمية

أسلفنا القول أن تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة لم تعد مسئولية الدولة وحدها بل أضحت مسئولية مشتركة بين الدولة والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني الذي تشكل الجمعيات الأهلية عمودها الفقري. كما جاءت رؤية العقد الاجتماعي في تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٥ لتؤكد على أهمية الشراكة بين الدولة والمجتمع المدني كشرط لازم لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وصولاً لتوفير حياة كريمة لكل مواطن، وتأكيداً على ذلك فقد خُصص تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٧ بالكامل لدراسة دور منظمات المجتمع المدني بصفة عامة والجمعيات والمؤسسات الأهلية على وجه الخصوص لتنفيذ العقد الاجتماعي في مصر [١].

وقد كانت الجمعيات والمؤسسات الأهلية على قدر المسئولية من خلال ما تلعبه من دور في حياة الأفراد، حيث نجد العديد من الجمعيات والمؤسسات سواء التي تعمل في خدمة كافة فئات المجتمع في المجالات المختلفة كالتنمية الاقتصادية والصحة والتعليم والبيئة والتوعية السياسية وغيرها [٢]، ومنها من يخدم فئات معينة وخاصة

(١) راجع في ذلك د/ سحر الطويلة، د/ هويدا عدلي وآخرين، آليات مساهمة الجمعيات الأهلية في تنفيذ " العقد الاجتماعي " في مصر : الشراكة...، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، ص ٣.

(٢) راجع في ذلك د/ محمد أحمد علي العدوي، مؤسسات المجتمع المدني وسياسات التنمية الشاملة دراسة حالة للمؤسسات والجمعيات الخيرية، بحث مقدم لمؤتمر العمل الخيري الخليجي الثالث، الذي نظمته دائرة الشئون الإسلامية والعمل الخيري بدبي في القترة من ٢٠-٢٢ يناير ٢٠٠٨، ص ٢٦ وما بعدها.

الفئات الضعيفة كالأطفال والمرأة وذوي الاحتياجات الخاصة ورعاية الشيخوخة، ورعاية المسجونين وأسرهم [١] وغيرها من المجالات التي تهم الأفراد...، بالإضافة لذلك فقد أصبحت الجمعيات والمؤسسات الأهلية وغيرها من مؤسسات المجتمع المدني بمثابة القناة أو النافذة الشرعية التي يستطيع من خلالها الشعب إدارة شئونه، ولكن تحقيق كل هذه الوظائف مشروط بمساندة الدولة لها، من خلال توفير البيئة القانونية المناسبة لعمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

المطلب الأول: مفهوم الجمعيات والمؤسسات الأهلية وأساسها القانوني.

المطلب الثاني: دور الجمعيات والمؤسسات الأهلية في تفعيل الحق في التنمية.

المطلب الأول

مفهوم الجمعيات والمؤسسات الأهلية وأساسها القانوني

أن ظاهرة الجمعيات والمؤسسات الأهلية ليست حديثة العهد بمجتمعنا المصري، ولكنها معروفة معروف منذ مئات السنين، حيث تعود نشأة أول جمعية أهلية في مصر إلى عام ١٨٢١ وهي الجمعية اليونانية بالإسكندرية [٢]، وبعدها توالى تأسيس

(١) الجدير بالذكر أن مصر تعد أول دولة عربية تنشأ جمعيات خيرية لمساعدة أسر المسجونين، وكان ذلك بالقاهرة عام ١٩٥٤، راجع في تفصيل ذلك، د/ أبو الوفا محمد أبو الوفا، العمل الخيري لمساعدة أسر المسجونين المعوزين بين التأصيل الشرعي والتنظيم القانوني، بحث لمؤتمر العمل الخيري الخليجي الثالث، الذي نظمته دائرة الشئون الإسلامية والعمل الخيري بدبي في القترة من ٢٠-٢٢ يناير ٢٠٠٨، ص ٣٣ وما بعدها.

(٢) د/ أحمد زايد، الدولة والمجتمع المدني : إشكالية العلاقة، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتيجية العدد ٨٠ السنة السابعة أغسطس ٢٠١١، ص ٤.

الجمعيات، ففي ١٨٧٨ تأسست أول جمعية أهلية إسلامية، وهي الجمعية الخيرية الإسلامية [١].

وفي العصر الحالي شهدت منظمات المجتمع المدني على وجه العموم، والجمعيات والمؤسسات الأهلية على وجه الخصوص ازدهارا واسعاً كماً ونوعاً في جميع دول العالم [٢] ومنها مصر، حيث لم يعد نشاط هذه الجمعيات والمؤسسات مقصور على الأنشطة التقليدية، بل أنها اقتحمت ميادين غير مسبوقة كالدفاع عن حقوق الإنسان والاهتمام بحقوق المرأة وحقوق المعاقين وغيرها من المجالات. كما أن الجمعيات الأهلية أصبحت من أكبر فصائل المجتمع المدني من حيث العدد والذي يقدر حالياً بأكثر من ٣٢ ألف جمعية ومؤسسة أهلية تعمل في المجالات الخيرية المختلفة [٣].

وإلقاء الضوء على الجمعيات والمؤسسات الأهلية فأن الأمر يقتضي بيان المقصود بها، والحماية القانونية المقررة لها، وهذا ما سنتناوله في الفرعين التاليين:

(١) د/ عبد الغفار شكر، الجمعيات الأهلية الإسلامية في مصر ، دار الأمين للنشر القاهرة، ٢٠٠١ ص ٢٠.

(٢) د/ علاء عبد الحفيظ، دور المؤسسات الخيرية في تنمية العلاقات الدولية وتقوية المجتمع المدني العالمي، بحث مقدم لمؤتمر العمل الخيري الخليجي الثالث، الذي نظمته دائرة الشئون الإسلامية والعمل الخيري بدبي في الفترة من ٢٠-٢٢ يناير ٢٠٠٨، ص ٣.

(٣) د/ سالمان عبد الستار سالمان، حق تأسيس الجمعيات الأهلية، دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة بني سويف، ٢٠١١، ص ١.

الفرع الأول

المقصود بالجمعيات والمؤسسات الأهلية

على الرغم من قدم فكرة الجمعيات والمؤسسات الأهلية ودورها البارز ألا أن الساحة السياسية والفقهية والقانونية لم تتفق على وضع تعريف موحد لها، وهذا راجع في حقيقة الأمر إلى تعدد المسميات التي أطلقت على هذه الجمعيات التي تستخدم في سياقات ثقافية مختلفة، فالبعض يعبر عنها بمسمى القطاع الثالث أو المستقل أو غير الهادف للربح، والمنظمات غير الهادفة للربح، المنظمات غير الحكومية، والمنظمات الطوعية الخاصة وغيرها من المسميات، كل هذا ولد نوعاً من الخلط الكبير بين المفاهيم والمسميات التي يقوم عليها تعريف الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

حيث نجد اهتماما من الساحة القانونية بكامل عناصرها الفقهية والقضائية والتشريعية للجمعيات والمؤسسات الأهلية. فعلى الساحة الفقهية يعرف البعض الجمعيات الأهلية بأنها " تشكيل جماعات منظمة لها وجود مستمر على خلاف الاجتماعات التي لا تكون إلا لوقت محدود، وهذه الجماعات التي تفترض وجوداً دائماً أو الأقل يستمر زمناً، تستهدف غايات محددة، ويكون لها نشاط مرسوم مقدماً "[1].

ويعرفها البعض الآخر بأنها " منظمات لا تقع تحت سيطرة إدارة، أو تمويل الجهات الحكومية، وتتكون نتيجة لمبادرة من جهة غير حكومية، أو أفراد غير عاملين بالحكومة، ومن أشكالها الجمعيات التطوعية التي تدار بمعرفة متطوعين خارج المنظمة التي تخدمها، والجمعيات الأهلية التي تدار ذاتياً بمعرفة السكان الذين

(١) د/ ثروت بدوي، النظم السياسية ، الجزء الأول، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٧٠، ص ٣٨٩. قريب من ذلك د/ محمد صلاح عبد البديع،مرجع سابق، ص ٢٣٣.

تخدمهم"[١]. ويعرف البعض الثالث الجمعيات بأنها " كل جماعة مدنية منظمة تنظيماً مستمراً، وباقياً لمدة زمنية معينة أو غير معينة، تتكون من مجموعة من الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية أو منهما معاً، لا يقل عددهم عن عشرة أشخاص في جميع الأحوال، بهدف خدمة وتنمية المجتمع، والحفاظ على حقوق وحريات الأفراد فيه، بعيداً عن تحقيق أي أرباح ومكاسب مادية "[٢]. وفي تعريف أخر يقول أن الجمعية الأهلية هي عبارة عن " مجموعة من الأفراد – أيا كانوا أقلية أو كيان اجتماعي – يقومون لغرض معين، أيا كان نوعه سياسي أو اجتماعي أو ثقافي أو ديني أو فني أو رياضي أو خيري "[٣].

أما المؤسسة الأهلية فيعرفها البعض بأنها " كل جماعة مدنية منظمة تنظيماً مستمراً، وباقياً لمدة زمنية معينة أو غير معينة، تتكون من مجموعة من الأشخاص أيا كان عددهم، بهدف تخصيص جزء كبير أو صغير من المال لخدمة وتنمية المجتمع، فترة طويلة من الزمن، معينة أو غير معينة، دون أن يهدفون إلى تحقيق أية أرباح أو مكاسب مادية "[٤]. ويعرف البعض الأخر المؤسسة الأهلية بأنها تلك التي" تنشأ بتخصيص مال لمدة غير معينة لعمل ذى صفة إنسانية أو دينية أو علمية أو فنية أو لأي عمل آخر من أعمال البر والرعاية الاجتماعية أو النفع دون قصد إلى وازع مادي ويشترط القانون فى إنشاء الجمعيات أن يوضع لها نظام مكتوب (نظام أساسي) موقع

(١) د/ نادية رياض، دور المنظمات غير الحكومية في دعم التنمية المتواصلة للمجتمعات الفقيرة، بحث مقدم إلى الملتقى العربي المنعقد بجامعة الدول العربية حول دور المنظمات غير الحكومية في دعم التنمية المتواصلة للمجتمعات الفقيرة في الفترة من ١٦ – ١٨ ديسمبر ١٩٩٥ القاهرة ص ١١.

(٢) د/ السيد أحمد محمد مرجان، دور القضاء والمجتمع المدني في الأشراف على العملية الانتخابية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية ٢٠١٠، ص ١٠٧.

(٣) د/ جورج شفيق ساري، أصول وأحكام القانون الدستوري – المبادئ الأساسية – نظام مصر الدستوري، مكتبة الجلاء المنصورة، ١٩٩٨، ص ١٨٩.

(٤) د/ السيد أحمد محمد مرجان، المرجع السابق، ص ١٠٧.

عليه من المؤسسين يكون فيه تخصيص المال لإنشاء المؤسسة بسند رسمى يعتبر فى حد ذاته دستوراً للمؤسسة " [١].

وعلى صعيد الساحة القضائية فقد وجد تعريف الجمعيات الأهلية اهتماماً من قبل القضاء ين الإداري والدستوري على حد سواء، ففي تعريف للمحكمة الإدارية العليا لمنظمات المجتمع المدني بما فيها الجمعيات والمؤسسات الأهلية تقول " أن منظمات المجتمع المدني هي واسطة العقد بين الفرد والدولة وعن طريقها تتم تربية المواطنين على الممارسة الديمقراطية - والإسهام في العمل الوطني عن طريق الإسهام الدائم عملا على تنمية المجتمع الذي تعيش فيه " [٢]. وفي حكم أخر للمحكمة ذاتها تقول " تعتبر جمعية كل جماعة ذات تنظيم يتألف من عدد لا يقل عن عشرة أشخاص طبيعيين أو اعتباريين أو منهما معاً تسعى لتنمية المجتمع دون أن تستهدف الربح من وراء هذا السعي " [٣].

أما القضاء الدستوري المصري فلم يقتصر على وضع تعريف مجرد للجمعيات الأهلية بل حرص من خلال التعريف على إظهار أهمية هذه الجمعيات في حياة المواطنين، وذلك بقوله أن الجمعيات " هي واسطة العقد بين الفرد والدولة، إذ هي الكفيلة بالارتقاء بشخصية الفرد بحسبانه القاعدة الأساسية في بناء المجتمع، عن طريق بث الوعي ونشر المعرفة والثقافة العامة، ومن ثم تربية المواطنين علي ثقافة

---

(١) د/ سامية محمد فهمى- الإدارة فى المؤسسات الاجتماعية، دار المعرفة الجامعية الأزبكية الإسكندرية، ١٩٩٦. ص١٧.

(٢) طعن رقم ٢٢٦١ لسنة ٤٣ ق.ع - جلسة ٨ -٧- ٢٠٠١ سنة المكتب الفني " 46 " الجزء الثالث ص - ٢٤٦٥ - القاعدة رقم - (٢٩٠)

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعون أرقام ٦٧٤٠ و ٧٣٠٥ و١١٦٤٨ لسنة ٥٤ و ٥٨٢٥ و٥٩٥١ لسنة ٥٥ قضائية عليا بجلسة ٢٠١٠/٥/٢٢

الديمقراطية والتوافق في إطار من حوار حر بناء، وتعبئة الجهود الفردية والجماعية لإحداث مزيد من التنمية الاجتماعية والاقتصادية معاً، والعمل بكل الوسائل المشروعة علي ضمان الشفافية، وترسيخ قيمة حرمة المال العام، والتأثير في السياسات العامة، وتعميق مفهوم التضامن الاجتماعي، ومساعدة الحكومة عن طريق الخبرات المبذولة، والمشروعات الطوعية علي أداء أفضل للخدمات العامة، والحث علي حسن توزيع الموارد وتوجيهها، وعلى ترشيد الإنفاق العام، وإبراز دور القدوة ٠ وبكل أولئك، تذيع المصداقية، وتتحدد المسئولية بكل صورها فلا تشيع ولا تنماع، ويتحقق العدل والنصفة وتتناغم قوى المجتمع الفاعلة، فتتلاحم على رفعة شأنه والنهوض به إلى ذرى التقدم "[1].

وعلى الصعيد التشريعي فمن المعروف والمعتاد أن المشرع لا يهتم بوضع تعريفات ويترك هذا الأمر للفقه والقضاء، ألا أن المشرع المصري خرج عن هذا المألوف ووضع تعريفاً للجمعيات والمؤسسات الأهلية، ففي قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية السابق رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ يعرف الجمعية الأهلية بقوله " تعتبر جمعية فى تطبيق أحكام هذا القانون كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعيين أو أشخاص اعتباريين أو منهما معاً لا يقل عددهم فى جميع الأحوال عن عشرة وذلك لغرض غير الحصول على ربح مادى". وفيما يتعلق بالمؤسسة الأهلية تقول المادة ٥٦ من القانون ذاته " تنشأ المؤسسة الأهلية بتخصيص مال معين لمدة معينة أو غير معينة لتحقيق غرض غير الربح المادى، وتسرى فى هذا الخصوص أحكام المادة (١١) من هذا القانون ".

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٣٥ لسنة ٢١ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية" بجلسة ٢٠٠٠/١/١، ج ٩ دستورية ص ٤٥٧.

وسار المشرع المصري على النهج ذاته في القانون الحالى رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ بشأن تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلى حيث عرف الجمعية الأهلية في المادة الأولى بأنها كل جماعة ذات تنظيم مستمر يتم تأسيسها وفقا لأحكام هذا القانون، وتتألف من أشخاص طبيعية أو اعتبارية مصرية أو منهما معا، بحد أدنى عشرة أشخاص وتهدف إلى ممارسة العمل الأهلى ".

كما سار المنظم السعودي على نهج نظيره المصري وذلك من خلال وضع تعريف للجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر عام ١٤٣٧هـ بأنها الجمعيات التي تتبنى العمل الخيري بأنها كل مجموعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينه مؤلفه من اشخاص من ذوي الصفة الطبيعية أو الإعتبارية او منهما معا ، غير هادفه للربح أساساً ، وذلك من أجل تحقيق غرض من أغراض البر أو التكافل ـأومن أجل نشاط إجتماعي أو ثقافي، أو صحي، أو بيئي، او تربوي ،او تعليمي ، أو علمي ، او مهني ، أو إبداعي ، او شبابي ، او سياحي ، ونحو ذلك من نشاطات أو نشاط يتعلق بحماية المستهلك ، أو أي نشاط أهلي آخر تقدره الوزارة ،سواء كان النشاط موجهاً إلى خدمة العامة كجمعيات النفع العام ، أو كان موجهاً في الأساس إلى خدمة أصحاب تخصص أو مهنة كالجمعيات المهنية والجمعيات العلمية والجمعيات الأدبية (مادة ١/٣).

وقد تبنت الأمم المتحدة تعريفاً إنمائياً واسعاً لا يعتمد على تعريف صارم لعمل منظمات المجتمع المدني، ولكنه يقترح أن يتم وضع قواسم مشتركة يمكن أن تحدد عملها، منها التضامن والتكافل Solidarity والعدل الاجتماعي Social Justice وفي إطار ذلك فقد عرفت منظمات المجتمع المدني بصفة عامة بأنها: أ- منظمات متمحورة حول خدمة الجماعات. ب- وأنها تتمتع برؤية إنمائية محددة. ج- إن اهتمامها يتناول تحسين أوضاع الفئات التي تتجاوزها أو تضرها التوجيهات الإنمائية. د- كما يتحدد عملها في مجالات المشروعات الإنمائية، والطوارئ، وإعادة التأهيل، وثقافة

التنمية، والدفاع عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. أما عن أهم ملامحها وسماتها فتتمثل في الطابع التطوعي والاستقلالية، عدم السعي للربح، عدم القيام بالخدمة الشخصية للقائمين على الإدارة [١].

كما أن موسوعة الخدمة الاجتماعية تعرف الجمعية الأهلية بأنها " ذلك الجهد الذي يفعله الإنسان لمجتمعه بدافع منه ودون انتظار مقابل له، قاصداً بذلك تحمل بعض المسؤوليات في مجال العمل الاجتماعي المنظم الذي يستهدف تحقيق الرفاهية الإنسانية، وعلى أساس أن الفرص التي تتاح لمشاركة المواطنين في الجهود المجتمعية المنظمة ميزة يتمتع بها الجميع، وأن المشاركة تعهد يلتزمون به " [٢].

الفرع الثاني

الحماية القانونية للحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية

أسلفنا القول أن الجمعيات والمؤسسات الأهلية أصبحت شريكا أساسيا للدولة في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، حيث نجد العديد من الجمعيات والمؤسسات سواء التي تعمل في خدمة كافة فئات المجتمع في المجالات المختلفة كالتنمية الاقتصادية والصحة والتعليم والبيئة والتوعية السياسية وغيرها. ومنها من يخدم فئات

---

(١) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا: دور المنظمات الأهلية العربية في تنمية المجتمعات المحلية، (نيويورك الأمم المتحدة ١٩٩٨) ص ٥، مشار إليه لدى/ نهى محمد هلال الشوابري، الدور الدفاعي للجمعيات الأهلية العاملة في مجال الإعاقة دراسة مطبقة على جمعيات رعاية حقوق المعاقين بمحافظتي القاهرة والجيزة، رسالة ماجستير، مقدمة لكلية الخدمة الاجتماعية جامعة حلوان، ٢٠٠٧، ص ١١٢.

(2)Violet m. Sider, volunteers. In Encyclopedia of Social Zork, Horry, Lurieed National Assoication of Zorkers, N.Y, 1965. P. 830.

معينة وخاصة الفئات الضعيفة كالأطفال والمرأة وذوي الاحتياجات الخاصة ورعاية الشيخوخة، ورعاية المسجونين وأسرهم.

وأيمانا بذلك فقد حرصت الاتفاقيات والمواثيق الدولية والإقليمية على كفالة حق الأفراد في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية والانضمام إليها، وقد استجابت المواثيق والدساتير الوطنية المختلفة لذلك فجعلت هذا الحق في مصاف الحقوق الدستورية [١].

أولا: **على الصعيد الدولي**: تنص المادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان - الذي اعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٠ كانون الأول / ديسمبر ١٩٤٨ - على أن : لكل شخص حق فى حرية الاشتراك فى الاجتماعات والجمعيات السلمية. ٢ - لا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية ما. وتقول المادة (٢٢) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية أو الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية)) التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٦ / ١٢ / ١٩٦٦ على أن ١ - لكل فرد الحق في حرية المشاركة مع الآخرين بما في

(١) فعلى الصعيد الأوربي فقد حرصت دساتير كافة الدول على كفالة الحق في تكوين الجمعيات باعتباره من الأصول الدستورية، راجع على سبيل المثال نص المادة (٩) من دستور ألمانيا الصادر فى ١٩٤٩/٥/٢٣، المادة (٣٩) من دستور ايطاليا الصادر فى ١٩٤٧/١٢/٢٧، المادة (٢٨) من دستور سويسرا الصادر فى ١٩٩٩/٤/١٨، وعلى الصعيد العربي يراجع نص ١٦ من دستور الأردن وتعديلاته لعام ٢٠١١ المادة (٢٧) من دستور مملكة البحرين الصادر فى ٢٠٠٢/٢/١٤، والمادة (٥١) من الدستور الدائم لجمهورية السودان الديمقراطية الصادر فى ١٩٧٣/٤/١١، والمادة (٤٨) من الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية الصادر فى ١٩٧٣/١/٣١، والمادة(٣٨) من الدستور الدائم للجمهورية العربية اليمنية الصادر فى ١٩٧٠/١٢/٢٨ المعدل نة ١٩٧٤، والفصل (٩) من الباب الأول من دستور المملكة المغربية الصادر فى ١٩٧٠/٧/٣١، والمادة (٤٢) من دستور دولة الكويت الصادر فى ١٩٦٢/١١/١١، المادة (٥٦) من الدستور الجزائري الصادر فى ١٩٩٦/١١/٢٨، المادة (١٣) من دستور جمهورية الصومال الصادر فى ١٩٦٠/٧/١، وغيرها من الدساتير.

ذلك حق تشكيل النقابات أو الانضمام إليها لحماية مصالحه. ٢ - لا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق غير تلك المنصوص عليها في القانون ، والتي تستوجبها في مجتمع ديمقراطي، مصالح الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم ولا تحول هذه المادة دون فرض القيود القانونية على أعضاء القوات المسلحة والشرطة في ممارسة هذا الحق [١].

وقد عنيت الاتفاقيات الإقليمية المعنية بحقوق الإنسان بحق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية .....فالمادة ١١ من الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان لعام ١٩٥٠ تنص على أن " لكل إنسان الحق في حرية الاجتماعات السلمية، وحرية تكوين الجمعيات مع آخرين...." وتبنت النص ذاته الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان بقولها " لكل شخص حق التجمع وتكوين الجمعيات مع آخرين لغايات أيدلوجية أو دينية أو سياسية أو اقتصادية أو عمالية أو اجتماعية أو ثقافية أو رياضية أو سواها ".

وعلى الصعيد الأفريقي نذكر نص المادة العاشرة من الميثاق الأفريقي لحقوق الشعوب والإنسان لعام ١٩٨١ التي تقول: ١- يحق لكل إنسان أن يكون وبحرية جمعيات مع آخرين شريطة أن يلتزم بالأحكام التي حددها القانون. ٢- لا يجوز إرغام أي شخص على الانضمام إلى أي جمعية.

وعلى الصعيد العربي نذكر نص المادة ٢٤ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي يقول " لكل مواطن الحق في : ٥- حرية تكوين الجمعيات مع الآخرين والانضمام

(١) وقعت عليها جمهورية مصر العربية بتاريخ ١٩٦٧/٨/٤ قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٥٣٦ لسنة ١٩٨١ الجريدة الرسمية - العدد ١٥ - في ١٥ إبريل سنة ١٩٨٢.

إليها. ٧- لا يجوز تقييد ممارسة هذه الحقوق بأي قيود غير القيود المفروضة طبقاً للقانون والتي تقتضيها الضرورة في مجتمع يحترم الحريات وحقوق الإنسان لصيانة الأمن الوطني أو النظام العام أو السلامة العامة أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الغير وحرياتهم ".

ثانيا: على الصعيد الوطني: كان الاهتمام الدولي بحق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية بمثابة خطاب للتشريعات الوطنية لكي تجعل هذا الحق في مصاف حقوق وحريات المواطنين الدستورية، وقد استجاب المشرع الوطني في أغلب دول العالم لذلك، فعلى صعيد الدول العربية فقد اهتمت أغلب دساتيرها بحق المواطنين في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، نذكر دستور المغرب والجزائر وتونس والكويت واليمن والبحرين وسوريا ولبنان والأردن وغيرها من الدساتير العربية [1].

وفي النظام القانوني السعودي فقد حرص نظام الحكم الصادر عام ١٤١٢ هجرية في الباب الخامس الخاص بالحقوق والحريات على العمل الخيري أو الأهلى حيث تقول المادة ٢٧ " تكفل الدولة حق المواطن وأسرته في حالة الطوارئ والمرض والعجز والشيخوخة وتدعم نظام الضمان الاجتماعي وتشجع المؤسسات والأفراد على الإسهام في الأعمال الخيرية. وعلى الصعيد التشريعي فقد بين المنظم السعودي أحكام العمل الخيري وعمل الجمعيات الخيرية في نظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية

(١) راجع في ذلك د/ محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية في ضوء أحكام القضاء الدستوري والإداري والشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٦٠ – ٦١.

الأخير الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (٦١) بتاريخ ١٨ \٢\١٤٣٧هـ المصادق عليه بالمرسوم الملكي رقم (٨) بتاريخ ١٩\٢\١٤٣٧هـ .

وفي مصر وجد الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية طريقه منذ وقت مبكر حيث تعود بداية ظهورها إلى القرن التاسع عشر، حيث نشأت أول جمعية أهلية في مصر عام ١٨٢١ باسم الجمعية اليونانية بالإسكندرية. وبعدها توالي تأسيس الجمعيات. فهناك جمعيات ذات طابع ثقافي مثل جمعية مصر للبحث في تاريخ الحضارة المصرية عام ١٨٥٩، وجمعية المعارف عام ١٨٦٨ والجمعية الجغرافية عام ١٨٧٥، وهناك جمعيات ذات طابع ديني ومن أشهرها الجمعية الخيرية الإسلامية عام ١٨٧٨ وجمعية المساعي الخيرية القبطية عام ١٨٨١.

وقد ازدهرت الجمعيات الأهلية في مصر وزاد عددها مع اعتراف دستور ١٩٢٣ في مادته رقم (٢١) التي تنص على أن " للمصرين الحق في تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون " وتبنى دستور ١٩٥٦ النص حرفياً في مادته (٤٧) وفي دستور ١٩٧١ تبنى المشرع الدستوري النص ذاته مع إضافة قيد هام حيث تقول المادة ٥٥ " للمصرين الحق في تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون، ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سرياً أو ذا طابع عسكري ". وفي دستور ٢٠١٢ تنص المادة ٥١ على أن " للمواطنين حرية تكوين الجمعيات .... والأحزاب بمجرد الإخطار، وتمارس نشاطها بحرية وتكون لها الشخصية الاعتبارية. ولا يجوز للسلطات حلها أو حل هيئاتها الإدارية إلا بحكم قضائي، وذلك على النحو المبين القانون "

وقد تبنى دستور ٢٠١٤ نص أفضل من خلال وضع ضمانات للجمعيات والمؤسسات الأهلية في مواجهة الجهة الإدارية، كما بين الأنشطة المحظورة عليها

حيث تقول المادة ٧٥ " للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار. وتمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شئونها، أو حلها أو حل مجلس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي. ويحظر إنشاء أو استمرار جمعيات أو مؤسسات أهلية يكون نظامها أو نشاطها سرياً أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون ".

وقد استجاب المشرع العادي لخطاب المشرع الدستوري في ذلك وأصدر تشريعاً مستقلاً لتنظيم متكامل للحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية بعد أن كان هذا التنظيم متفرق في عدة قوانين، وكانت البداية بصدور القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ والمعدل بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ ثم جاء رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، وقد طالب المجتمع المدنى بضرورة وضع قانون جديد للجمعيات والمؤسسات الأهلية لتجنب مثالب هذا الأخير ويتواءم من التطورات على الصعيدين الداخلى والخارجي، ويحقق مطالب دستور ٢٠١٤، بالفعل فقد صدر القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ بشأن تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلى

بالإضافة للنصوص الدستورية التي اعترفت صراحة بالحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، فأن هذا الحق يجد له أساس دستوري غير مباشر، وذلك من خلال تأسيسه على حرية الرأي والتعبير، كما أنه يعد فرعاً من حرية الاجتماع، وجزء لا يتجزأ من الحرية الشخصية [١].

(١) راجع في ذلك د/ محمد عبد الله مغازي، مرجع سابق، ص ٥١ وما بعدها.

المطلب الثاني

دور الجمعيات والمؤسسات الأهلية في تفعيل الحق في التنمية

هناك العديد من التحديات التي تواجه مجتمعنا العربي ويأتي في مقدمتها مكافحة الفقر، وتطوير التعليم وسد الفجوة النوعية، وتمكين المرأة وتعزيز المساواة بين الجنسين، وتطوير الخدمات الصحية وغيرها من التحديات التي تحتاج كما قلنا سابقا لتكاتف قطاعات المجتمع الثلاثة الحكومي والقطاع الخاص والأهلى. وتمثل الجمعيات والمؤسسات الأهلية العمود الفقري لهذا القطاع الأخير في تنفيذ الأهداف الإنمائية.

ولتحقيق ذلك فقد تكفل المشرع في مختلف الدول بتحديد المهام الموكولة للجمعيات والمؤسسات الأهلية من أجل الشراكة Partnership في عملية التنمية الشاملة المستدامة في المجتمع، كما أشارت كل من رؤية جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ إلى أهمية دور القطاع غير الربحي ويأتي على رأسه الجمعيات والمؤسسات الأهلية في نجاح هذه الرؤية بكافة أبعادها التنموية. وهذا ما سنتناوله في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول

التحديد التشريعي لدور الجمعيات والمؤسسات الأهلية في التنمية

إذا توافرت شروط تأسيس الجمعية أو المؤسسة الأهلية وتم إشهارها وفقاً لما نص عليه القانون واكتسبت الشخصية المعنوية، فأنها تتمتع بمجموعة من الحقوق وتتحمل الالتزامات التي يحددها القانون، ومن أهم حقوقها حقها في ممارسة النشاط أو الأنشطة التي شرعت من أجلها، وتتعدد الأنشطة التي تسعي الجمعيات والمؤسسات الأهلية إلى تحقيقها، فمنها ما يستهدف فئة محددة من المواطنين، ومنها ما يقدم الخدمات إلى جمهور غير محدد.

وقد حدد المشرع المصري الأنشطة المشروعة للجمعيات الأهلية حيث كانت المادة ١١ من قانون الجمعيات رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ تنص على أن " تعمل الجمعيات على تحقيق أغراضها فى الميادين المختلفة لتنمية المجتمع وفقا للقواعد والإجراءات التى يحددها القانون واللائحة التنفيذية ويجوز للجمعية – بعد أخذ رأى الاتحادات المختصة وموافقة الجهة الإدارية – أن تعمل فى أكثر من ميدان. وفي نص المادة ١٣ من القانون الحالي رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ " تعمل الجمعية وغيرها من الكيانات الخاضعة لأحكام هذا القانون في مجالات تنمية المجتمع المحددة في نظامها الأساسي دون غيرها. وجاء نص المادة ١٤ بقوله " تعمل الجمعيات على تحقيق أغراضها في ميادين التنمية والرعاية الاجتماعية وذلك لتنمية المجتمع وفقا لخطة الدولة واحتياجاتها التنموية وأولوياتها. ولا يجوز حظر مباشرة أي نشاط مما تقدم إلا إذا ورد بالمخالفة لشروط التأسيس أو أهداف الجمعية، أو تعلق بالأنشطة السياسية أو الحزبية أو النقابية وفقا للقوانين المنظمة لها".

يتضح من هذا النص أن المشرع المصري اكتف بتحديد الهدف العام من الأنشطة التي تقوم بها الجمعيات والمؤسسات الأهلية وهو العمل في الميادين المختلفة للمساهمة في تحقيق التنمية، ولكنه لم يحدد بالتفصيل هذه الميادين، مكتفيا بعبارة عامة وهي تحقيق الأغراض المختلفة لتنمية المجتمع. في حين أن المنظم السعودي حدد أهداف الجمعيات والمؤسسات الأهلية بصورة أكثر تفصيل من نظيره المصري حيث حدد نظام الجمعيات الصادر عام ١٤٣٧ هجرية دورها بتحقيق غرض من أغراض البر أو التكافل ـأو من أجل نشاط إجتماعي أو ثقافي، أو صحي، أو بيئي، او تربوي ، أو تعليمي ، أو علمي ، أو مهني ، أو إبداعي ، أو شبابي ، أو سياحي ، ونحو ذلك من نشاطات أو نشاط يتعلق بحماية المستهلك، أو أي نشاط أهلي آخر تقدره الوزارة ،سواء كان النشاط موجهاً إلى خدمة العامة كجمعيات النفع العام ، أو كان

موجهاً في الأساس إلى خدمة أصحاب تخصص أو مهنة كالجمعيات المهنية والجمعيات العلمية والجمعيات الأدبية (مادة ١/٣).

ويتضح لنا من استعراض أهمية دور مؤسسات المجتمع المدني بصفة عامة والجمعيات والمؤسسات الأهلية المحدد تشريعيا أن هذا الدور غير محدود ولكنه متشعب في مختلف المجالات التي تساعد على تحقيق التنمية في المجتمع، وتعد من ميادين تنمية هذا الأخير أية أنشطة تهدف إلى تحقيق التنمية الشاملة المستدامة أو المتواصلة سواء فى ذلك الأنشطة التعليمية أو الصحية أو الثقافية أو الخدمات الاجتماعية أو الاقتصادية أو البيئية أو حماية المستهلك أو التوعية بالحقوق الدستورية والقانونية أو الدفاع الاجتماعي أو حقوق الإنسان ، وغير ذلك من الأنشطة. هذا فضلاً عن دورها في مجال نشر ثقافة حقوق الإنسان، ومراقبة العملية الانتخابية. وذلك على النحو التالي:

أولاً: **في مجال التعليم**: يظهر الدور البارز والهام للجمعيات والمؤسسات الأهلية وخاصة في التعليم قبل الجامعي، وقد دخلت الأنشطة التعليمية ضمن ميادين عمل الجمعيات الأهلية، وقد كان السبق للتعليم الجامعي حيث نشأت الجامعة المصرية في الأساس كجامعة أهلية بجهد العمل الأهلي الخالص [١] وبصدور القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٩، تم تخصيص الباب الثاني لتنظيم الجامعات الأهلية [٢] كما ظهر هذا الدور أيضاً في مجال التعليم قبل الجامعي، حيث خصص القانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١

(١) حازم عبد الحكم عبد اللطيف، الجمعيات الأهلية نموذج لمنظمات المجتمع الأهلي في مصر، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية تصدرها كلية الحقوق جامعة المنصورة ، العدد التاسع والأربعون أبريل ٢٠١١، ص٦٢٠.

(٢) وتنشأ الجامعة الأهلية طبقاً للمادة ١١ من هذا القانون بناء على طلب شخص طبيعي أو اعتباري أو منهما معاً أو مؤسسة ذات نفع عام وفقاً لقانون الجمعيات الأهلية ولا تهدف إلى الربح .

الباب السادس منه للتعليم الخاص بمصروفات، وبهذا فقد وجدت الجمعيات الأهلية الأساس القانوني لممارسة الأنشطة التعليمية في كل مراحل التعليم قبل الجامعي.

وقد أعربت وزارة التربية والتعليم عن أهمية الجمعيات والمؤسسات الأهلية في مجال التعليم بقولها " إن المشاركة المجتمعية تعتبر أحد المحاور الرئيسة للتعليم قبل الجامعي كما تعتبر الجمعيات الأهلية العاملة في نطاق التعليم أحد أهم آليات تنفيذ هذا المحور. وتتعد الأنشطة التعليمية في مجالات المجتمع المدني بما يساعد على تحقيق الأهداف السامية لوزارة التربية والتعليم باعتبار المجتمع المدني مشاركاً رئيسياً في هذه الأنشطة التي يجب أن تكون في إطار و مضمون السياسة العامة للدولة و طبقاً للخطة الإستراتيجية للوزارة بما يحقق توازناً بين الجهد الحكومي و جهود المجتمع المدني، ومن الأمور التى لم تعد في حاجة إلى تأكيد القول بأن مستقبل أبنائنا يتوقف على نوعية التعليم الذى يتلقونه، ولكي يتحقق هذا الهدف لابد من تعبئة جهود المواطنين والمجتمع المدني والجمعيات الأهلية وحشد جميع إمكاناتهم ومواردهم للمساندة في تحقيق النقلة النوعية المطلوبة في التعليم لقد أصبحت المشاركة بين المجتمع المدني والدولة في التعليم أمرا واجبا "[1].

والجدير بالذكر أن المشرع الدستوري في دستور ٢٠١٤ أكد على ضرورة مشاركة منظمات المجتمع المدني ومن بينها بطبيعة الحال الجمعيات الأهلية في القضاء على الأمية، حيث تقول المادة ٢٥ " تلتزم الدولة بوضع خطة شاملة للقضاء على الأمية الهجائية والرقمية بين المواطنين في جميع الأعمار، وتلتزم بوضع آليات تنفيذها بمشاركة مؤسسات المجتمع المدني، وذلك وفق خطة زمنية محددة ".

(١) راجع الموقع الرسمي للوزارة الآتي: http://moe.gov.eg

ثانياً: **في مجال الصحة**: فان الخدمات التي تؤديها الجمعيات الأهلية في هذا المجال تظهر بوضوح نظراً لتدهور مستوى الخدمة الصحية التى تقدمها الدولة فى المستشفيات العامة والتراجع التدريجى للخدمات المجانية التى تقدمها هذه الأخيرة، وفي إحصائية وجد أن عدد الجمعيات التي تعمل في مجال الصحة يصل إلى ١٠٩ جمعية فى ٢٠ محافظة بمختلف أنحاء الجمهورية [١].

وإيمانا من المشرع الدستوري بأهمية منظمات المجتمع المدني في مجال الصحة فقد حرص في دستور ٢٠١٤ أهمية مشاركة هذه المنظمات - ومن بينها الجمعيات الأهلية - في رعاية مصابي الثورة والمحاربين القدماء والمصابين، وأسر المفقودين في الحرب وما في حكمها، ومصابي العمليات الأمنية، وأزواجهم وأولادهم ووالديهم (مادة ١٦) كما أن نص المادة ١٨ تخاطب الدولة لتشجيع مشاركة القطاعين الخاص والأهلى فى خدمات الرعاية الصحية وفقاً للقانون.

كما حرص دستور ٢٠١٤ على مشاركة المجتمع المدني في رعاية المسنين حيث تقول المادة (٨٣) " تلتزم الدولة بضمان حقوق المسنين صحياً، وأقتصاديا، واجتماعياً، وثقافياً، وترفيهياً وتوفير معاش مناسب يكفل لهم حياة كريمة، وتمكينهم من المشاركة في الحياة العامة. وتراعي الدولة في تخطيطها للمرافق العامة احتياجات المسنين، كما تشجع منظمات المجتمع المدني على المشاركة في رعاية المسنين. وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون.

ثالثاً: **في مجال حماية البيئة**: وقد استمدت الجمعيات والمؤسسات الأهلية هذا الدور من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن البيئة، وتمارس الجمعية أو المؤسسة

---

(١) راجع موقع اليوم السابع الآتي: http://www.youm7.com

الأهلية هذا الدور من خلال عضويتها في جهاز شئون البيئة [١]. وقد عبرت وزارة الدولة لشئون البيئة في مصر عن ذلك بقولها " تلعب الجمعيات الأهلية دوراً حيويا في المجتمع، وتظهر مصداقيتها من الدور المسئول والبناء الذي تلعبه في المجتمع، ومن طبيعة هذا الدور المستقل تظهر أهمية المشاركة. فالجمعيات الأهلية تمتلك الخبرة والمقدرة في مجالات لها أهمية خاصة لتنفيذ تنمية بيئية واجتماعية مستدامة ولذا يجب تمكينها وتقويتها لتحقيق أهداف المجتمع ولتأكيد تحقيق المساهمة والاتصال والتعاون بين المنظمات العالمية والقومية والحكومة المحلية. واستجابة للدعم السياسي القوى لوزارة الدولة لشئون البيئة "تأكيد أهمية دور الجمعيات الأهلية بما يتيح فرصة الرقابة الجماهيرية باعتبار أن المواطنين هم أصحاب المصلحة الأولى وأن المشاركة تحقق الاهتمام في المقام الأول بالبيئة التي تعمل فيها تلك الجمعيات جغرافيا" وبمبادرة من السيد الدكتور وزير الدولة لشئون البيئة وافق مجلس إدارة جهاز

---

(١) حيث تنص المادة ٦ من هذا القانون " يشكل مجلس إدارة جهاز شئون البيئة برئاسة الوزير المختص بشئون البيئة وعضوية كل من :

الرئيس التنفيذى لجهاز شئون البيئة ، ويكون نائبا لرئيس مجلس الإدارة . ممثل عن كل من ست وزارات يختارها رئيس مجلس الوزراء من الوزارات المعنية بالبيئة، على أن يكون ممثل الوزارة من الدرجة العالية على الأقل ويختاره الوزير المختص.

اثنين من الخبراء فى مجال شئون البيئة يختارهما الوزير المختص بشئون البيئة .

ثلاثة عن التنظيمات غير الحكومية المعنية بشئون البيئة يختارون بالاتفاق مع الوزير المختص بشئون البيئة .

أحد العاملين بجهاز شئون البيئة من شاغلى الوظائف العليا ويختاره الوزير المختص بشئون البيئة بناء على عرض الرئيس التنفيذى للجهاز .

رئيس إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة .

ثلاثة من ممثلى قطاع الأعمال العام يختارهم الوزير المختص بشئون البيئة .

اثنين من الجامعات ومراكز البحوث العلمية يختارهما الوزير المختص بشئون البيئة.

شئون البيئة علي إنشاء وحدة الجمعيات الأهلية في اجتماعه الثامن الذي عقد في بتاريخ ٢٠٠٢/٦/١٨ والذي حدد أهداف الوحدة " [١].

رابعًا: في مجال الأنشطة الاقتصادية: فأن الآمال معقودة على الجمعيات الأهلية للقيام بالمشروعات التي تساهم فى التنمية الاقتصادية وحل مشكلة البطالة ومن أمثلتها مشروع الأسر المنتجة [٢]، وقد جاء فى اللائحة الداخلية بالقرار الوزارى رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٤ ما يفيد بأن مشروع الأسر المنتجة هو مشروع اجتماعي ذو صبغة اقتصادية يهدف إلى استثمار جمهور الأسر عن طريق تحويل المنزل إلى وحدة إنتاجية تعينها على زيادة الدخل وتقوم الجمعية العامة للتدريب المهنى والأسر المنتجة" بالتعاون مع الإدارة العامة للأسر المنتجة بوزارة الشئون الاجتماعية برسم السياسة العامة لنشاط مشروع الأسر المنتجة كما تقوم بتنفيذ القرارات واللوائح الوزارية ومعاونة الجمعيات الأعضاء التى تساهم الجمعية العامة فى تمويلها والإشراف عليها.

وقد أشارت رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ إلى دور الجمعيات الأهلية في دعم دور الاسر المنتجة للمساهمة في هذه الرؤية حيث تقول " سندعم الأسر المنتجة التي أتاحت لها وسائل التواصل الحديثة فرصا تسويقية واسعة من خلال تسهيل فرص لتمويل المشروعات متناهية الصغر، وتحفيز القطاع غير الربحي للعمل في بناء قدرات هذه الأسر وتمويل مبادرتها " [٣].

---

(١) راجع الموقع الرسمي للوزارة الآتي: http://www.eeaa.gov.eg

(٢) د/ عبد الغفار شكر- الجمعيات الأهلية وأزمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى مصر- الطبعة الأولى ١٩٩٩- دار الأمين للطبع والنشر- ص٥٩ وما بعدها

(٣) راجع صفحة ١٦ من الرؤية.

خامساً: **في المجال الثقافي والتوعية بالديمقراطية وحقوق الإنسان:** نجد العديد الجمعيات والمؤسسات الأهلية التي تعمل في مجال حقوق الإنسان، ففي مصر وصل عدد الجمعيات العاملة في هذا المجال إلى حوالي ٤٨ جمعية [١]. تسعى إلى المساهمة في تعليم ثقافة حقوق الإنسان وبيان طرق تفعيلها والدفاع عنها ضد أي انتهاك وخاصة من قبل السلطات العامة. وفي هذا تقول المحكمة الدستورية العليا " أن منظمات المجتمع المدني هي الواسطة بين الفرد والدولة، إذ القمينة بالارتقاء بشخصية الفرد بحسبانه القاعدة الأساسية في بناء المجتمع عن طريق بث الوعي ونشر المعرفة والثقافة العامة، ومن ثم تربية المواطن على ثقافة الديمقراطية ...."[٢].

سادساً: **الرقابة على الانتخابات النيابية والرئاسية**: وهذا النشاط لم تحصل عليه الجمعيات الأهلية بسهولة، بل وجدت صعوبة في ظل الرفض الحكومي لذلك، وترجع بداية الموضوع مع انتخابات الرئاسة في ٢٠٠٥ حينما تقدمت منظمات المجتمع المدني لاسيما العاملة في مجال حقوق الإنسان بطلب للموافقة على الرقابة على هذه الانتخابات، وقد رفضت اللجنة المشرفة على الانتخابات هذا الطلب، الأمر الذي حدا بمنظمات المجتمع المدني باللجوء للقضاء الإداري والذي أنصف هذا المنظمات ووضع حداً للجدل وذلك من خلال الإقرار بأحقية هذه المنظمات بمراقبة ومتابعة العملية الانتخابية داخل وخارج اللجان وحضور عملية الفرز وإعلان النتائج.

---

(١) راجع هذه الجمعيات على منتديات الحوار المتمدن على الموقع الآتي:
http://www.al-7ewar.com

(٢) حكمها في الدعوى رقم ٣٥ لسنة ٢١ ق بجلسة ١ يناير ٢٠٠٠ سبق الإشارة إليه.

وجاء في حيثيات حكمها " إنه لا تعارض مع قيام رجال القضاء بدورهم الدستوري ومهمتهم في الرقابة على الانتخابات البرلمانية، ما يعهد به إلي المنظمات الأهلية من متابعة هذه الانتخابات..... أن استخدام الكاميرات يساهم في قيام المنظمات بمتابعة العملية الانتخابية للوقوف على مجريات الانتخابات التي يجب أن تعرف للجميع، تحقيقاً لأقصى درجات الشفافية وتعزيزاً للديمقراطية "[١].

وبعد هذا الحكم التاريخي استعدت منظمات المجتمع المدني للقيام بمراقبة الانتخابات في جميع مراحلها، وقد قام المجلس القومي لحقوق الإنسان بتدريس برنامجه الخاص بدعم قدرات منظمات المجتمع المدني وتأهيل مراقبيها للقيام بأعمال المراقبة والمتابعة للانتخابات البرلمانية، وقد تم في إطار هذا البرنامج ما يقرب من ٦٠٠ مراقب ينتمون إلى ١٦ جمعية أهلية معنية بالدفاع عن حقوق الإنسان وحرياته في مختلف محافظات مصر [٢].

وتأكيداً لأحقية منظمات المجتمع المدني في متابعة العملية الانتخابية فقد أصدرت لجنة الانتخابات الرئاسية قرارها رقم ١١ لسنة ٢٠١٢ [٣]. والمعدل بقرارها رقم ١٩ من العام ذاته[٤]. بشأن ضوابط متابعة منظمات المجتمع المدني للانتخابات الرئاسية لعام ٢٠١٢ وجاء نص المادة الأولى من هذا القرار بقوله " لمنظمات المجتمع المدني العاملة في مجال التنمية السياسية أو حقوق الإنسان ودعم الديمقراطية متابعة الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠١٢ بعد الحصول على التصاريح اللازمة من لجنة

(١) حكمها في الدعوى رقم ٢٧٢٦ لسنة ٦٠ ق بجلسة ٦ نوفمبر ٢٠٠٥ مشار إليه لدى د/ السيد أحمد محمد مرجان، مرجع سابق، ص ١٦٢- ١٦٣.

(٢) في تفصيل ذلك راجع د/ السيد أحمد محمد مرجان، مرجع سابق، ص ١٦٨ وما بعدها.

(٣) الجريدة الرسمية العدد ١٦ مكرر (ب) الصادر في ٢٤ أبريل ٢٠١٢، ص ١ وما بعدها.

(٤) الجريدة الرسمية العدد ١٨ مكرر والصادر في ٧ مايو ٢٠١٢ ص ١ وما بعدها.

الانتخابات الرئاسية، وذلك وفقاً للضوابط الواردة بهذا القرار" ويقصد بمتابعة العملية الانتخابية كافة أعمال المشاهدة والملاحظة لجميع إجراءات الدعاية والاقتراع والفرز وإعلان نتيجة الانتخابات " (مادة ٢).

سابعاً: **دور الجمعيات الأهلية في مجال حماية المستهلك**: والذي استمدته من القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠٠٦ بشأن حماية المستهلك، حيث تقول المادة ٢٣ من هذا القانون " مع عدم الإخلال باختصاص الجمعيات التى تنشأ لحماية المستهلك طبقا لقانون الجمعيات الأهلية يكون لها الاختصاصات التالية :

(أ) حق مباشرة الدعاوى التى تتعلق بمصالح المستهلكين أو التدخل فيها .

(ب) عمل مسح ومقارنة لأسعار وجودة المنتجات والتأكد من صحة البيانات الخاصة بها والتى تحدد محتواها وإبلاغ الأجهزة المعنية بما يقع من مخالفات فى هذا الشأن .

(ج) تقديم معلومات للجهات الحكومية المختصة عن المشاكل المتعلقة بحقوق ومصالح المستهلكين وتقديم مقترحات علاجها .

(د) تلقى شكاوى المستهلكين والتحقق منها والعمل على إزالة أسبابها .

(هـ) معاونة المستهلكين الذين وقع عليهم ضرر من جراء استخدام أو شراء سلعة أو تلقى خدمة فى تقديم الشكاوى للجهات المختصة ومنها جهاز حماية المستهلك واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لحماية حقوقهم ومصالحهم .

(و) المساهمة فى نشر ثقافة حقوق المستهلك ، وتوعية المواطنين بحقوقهم وإنشاء قواعد للبيانات اللازمة لأداء اختصاصاتها .

ويحظر على جمعيات حماية المستهلك والاتحاد النوعى لهذه الجمعيات تلقى المنح أو الهبات أو التبرعات من الموردين أو المعلنين

وتأخذ هذه الجمعيات في الواقع العملي صورتين، الأولى: الجمعيات المعنية بصفة أساسية بحماية المستهلك وهي تلك التي يكون غرضها الرئيسي العمل في مجالات حماية المستهلك، الثانية: الجمعيات المعنية بصفة تبعية بحماية المستهلك، وذلك إذا كان غرض حماية هذا الأخير يمثل أحد مجالاتها [1].

وكما قلنا فأن هذه الأنشطة واردة على سبيل المثال، وفى الأحوال التى ترغب فيها الجمعية إضافة ميادين جديدة لم يكن قد تضمنها نظامها الأساسي أو العمل فى أكثر من ميدان من ميادين - تنمية المجتمع ، يكون لها أن تتقدم بطلب إلى الجهة الإدارية المختصة التى تصدر قرارها فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب ذلك بعد أخذ رأى اتحاد المختص.

الفرع الثاني

دور الجمعيات والمؤسسات الأهلية

في تحقيق رؤية مصر والسعودية ٢٠٣٠

أشارت كل من رؤية جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ إلى أهمية دور القطاع غير الربحي - ويأتي على رأسه الجمعيات والمؤسسات الأهلية - في تحقيق التنمية الشاملة المستدامة. ففي رؤية مصر فقد أشارت إلى أهمية شراكة هذا القطاع في تحقيق مختلف أبعاد الرؤية، فلو نظرنا للبرامج المعدة للعدالة الاجتماعية نجد من ضمنها العمل على رفع مستوى المؤسسية في الشراكة بين الدولة

(١) في تفصيل ذلك راجع حازم عبد الحكم عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ٦٢٢-٦٢٣.

والمجتمع المدني. وفي برامج التعليم العالي فقد حرصت الرؤية على ضرورة التوسع في إنشاء مؤسسات للتعليم العالى بالمشاركة مع القطاع الأهلى والخاص. وفي برامج البيئة فقد نادت الرؤية بضرورة مشاركة هذين القطاعين في جهود صون وحماية التنوع البيولوجي...إلخ

وفي رؤية المملكة العربية السعودية فقد جاء قولها " إن لنا دورا مؤثرا وإسهاما كبيرا في العمل الخيري محليا وإقليميا وعالميا . وفي ذلك أكبر دليل على أن قيم العطاء والتراحم والتعاون والتعاطف راسخة الجذور فينا، غير أن هذه المجهودات تحتاج إلى تطوير إطارها المؤسسي والتركيز على تعظيم النتائج ومضاعفة الأثر. لدينا اليوم أقل من (١٠٠٠) مؤسسة وجمعية غير ربحية، ولتوسيع نطاق أثر هذا القطاع، سنواصل تطوير الأنظمة واللوائح اللازمة لتمكين مؤسسات المجتمع المدني، وسنوجه الدعم الحكومي إلى البرامج ذات الأثر الاجتماعي، وسنعمل على تدريب العاملين في القطاع غير الربحي، وتشجيع المتطوعين فيه، وسنواصل تشجيع الأوقاف لتمكين هذا القطاع من الحصول على مصادر تمويل مستدامة، ونراجع الأنظمة واللوائح المتعلقة بذلك. كما سنعمل على تسهيل تأسيس منظمات غير ربحية للميسورين والشركات الرائدة لتفعيل دورها في المسؤولية الاجتماعية وتوسيع نطاق عمل القطاع غير الربحي، وسيتم تمكين المؤسسات والجمعيات غير الربحية من استقطاب أفضل الكفاءات القادرة على نقل المعرفة وتطبيق أفضل الممارسات الإدارية . وسنعمل على أن يكون للقطاع غير الربحي فاعلية أكبر في قطاعات الصحة والتعليم والإسكان والأبحاث والبرامج الاجتماعية والفعاليات الثقافية.

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات

والله الموفق

الخاتمة

عرفنا من خلال بحثنا الذي يحمل عنوان " الحماية الدستورية لحق الإنسان في التنمية الشاملة المستدامة دراسة مع إشار خاصة لرؤية مصر والسعودية ٢٠٣٠ ". أن قضية التنمية هي قضية قديمة قدم نشأة البشرية عُرفت منذ وجد الانسان، إلا أن الاهتمام ببحثها وتأصيلها يعد حديثا نسبيا. ومع مطلع القرن العشرين فقد فرضت قضية التنمية نفسها على المجتمعين الدولى والداخلي، وذلك لأمرين الأول: اتساع الفجوة في مستوى المعيشة بين الدول وبعضها البعض، وبين المواطنين من ذات الدولة الواحدة. الأمر الثاني : الإيمان بأن التنمية الشاملة المستدامة تمثل مدخلا أساسيا للارتقاء بالانسان في شتى المجالات، نظرا لما تتطلبه من رفع مستويات التعليم والصحة، كما أنها تؤدي إلى تغييرات عميقة في الفهم الاجتماعي.

بالإضافة لذلك فقد أيقن المجتمع الدولى والمحلى أن العالم لا يمكن أن يعيش في حالة سلام إلا إذا توافر للناس أمن في حاجاتهم الأساسية، بمعنى أخر أن تحقيق السلام على الصعيدين الداخلى والدولي لن يأتي إلا بتحقيق التنمية الشاملة.أن تحقيق الأمن والسلام داخل أي دولة يرتبط ارتباطا وثيقا بعملية التنمية، وأساس ذلك أن تحقيق التنمية المجتمعية في مختلف المجالات من شأنه إيجاد منظومة خدمية متكاملة تستطيع التعامل مع كافة المشكلات التي يعاني منها أفراد المجتمع، كالبطالة والفقر والأمية وانخفاض مستوى الفرد وغيرها من المشاكل التي تولد الحرمان الاجتماعي والاقتصادي والتفاوت الاجتماعي، وتؤدي في النهاية لزيادة معدلات الجريمة مما يهدر الحق في الأمن.

وعلى الرغم من أهمية تحقيق التنمية ودورها في إيجاد السلام والأمن في المجتمعين الدولى والداخلى إلا أنها واجهت العديد من المعوقات، منها المعوقات ذات الطابع السياسي، وأخرى ذات طابع اقتصادي، فضلا عن المعوقات الاجتماعية والإدارية.

وللإلمام بكل هذه الموضوعات قسمنا الدراسة في هذا البحث لثلاثة فصول، تناول في الأول مفهوم الحق في التنمية الشاملة المستدامة وأساسه القانوني. وخصصنا الفصل الثاني لبيان معوقات الحق في التنمية، ونختم البحث بإظهار أبرز سبل التغلب علي هذه المعوقات وذلك في الفصل الثالث.

وقد أسفرت هذه الدراسة عن بعض النتائج الجديرة بالاشارة في هذا المقام، فضلاً عن بعض التوصيات الهامة عسى أن تجد مجالا للتطبيق في المستقبل، نعرضها لأهمها علي النحو التالي:

أولا: أبرز النتائج:

١- أن المجتمع الدولي والداخلي تحولا من المفهوم الضيق للتنمية الذي يركز على الكم أو النمو الاقتصادي إلى المفهوم الواسع القائم على محورية الانسان، وذلك من خلال ربط التنمية بحقوق الإنسان، وجعلها حقا أساسيا من هذه الحقوق.

٢- إن قضية التنمية كانت على رأس أولويات المجتمع الدولي، لاسيما بعد الحرب العالمية الثانية، فالأمم المتحدة منذ إنشاها أعلنت في ميثاقها أن التنمية تمثل أحد أهم أهدافها التي تسعى إليها، واستمر المجهود الدولي المؤمن بقضية التنمية باعتبارها حقا من حقوق الانسان وذلك بإصدار الاعلان العالمي لحقوق الإنسان، فضلا عن العهدين الدوليين المنبثقان عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٦، هما العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية

والثقافية والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وصولا لإصدار إعلان دولي مستقل للحق في التنمية عام ١٩٨٦.

٣- كان اهتمام المجتمع الدولى بقضية التنمية بمثابة خطاب لحكومات الدول وبالفعل فقد حرص المشرع الدستوري في مختلف الأنظمة الوطنية – ومنها النظام القانوني في جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية - على النص على حق الانسان في التنمية، إيمانا بحقيقة هي أن تحقيق الأمن والسلام داخل أي دولة يرتبط ارتباطا وثيقا بعملية التنمية، واستكمالا لذلك فقد حرصت الحكومة المصرية والسعودية على تبنى رؤية ٢٠٣٠ تمثل استرتيجية للتنمية الشاملة المستدامة في مختلف نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، تربط الحاضر بالمستقبل، وتستلهم من حضارة البلدين العريقة لتبني مسيرة تنموية واضحة لوطن متقدم ومزدهر تسوده العدالة الاقتصادية والاجتماعية، يسع للجميع بلا تمييز.

٤- أن التنمية هي حق للانسان والدولة معا بحيث تكون هذه الأخيرة ملتزمة تجاه مواطنيها بتلبية حقهم في التنمية، كما يكون المجتمع الدولى ملتزما بتحقيق تنمية الدول، فسلب الدول هذا الحق دوليا يترتب عليه تنصل الدولة من التزامها بالتنمية تجاه مواطنيها لأن فاقد الشئ لا يعطيه.

٥- واجه حق الإنسان في التنمية العديد من المعوقات، ما بين المعوقات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والسياسية، وتعد المعوقات السياسية من أخطر ما يواجه حقوق الإنسان بصفة عامة وحق التنمية على وجه الخصوص، لاسيما أنها تمارس على الصعيدين الدولى والوطني، أي من قبل المجتمع الدولي والدول المتقدمة على الدول النامية، ومن قبل الدولة على مواطنيها.

٦- من أخطر النتائج المترتبة على أهدار البحث العلمي هجرة العقول والأدمغة العربية والمصرية، وهذه الظاهرة تعد - بلا أدنى شك - من أخطر الظواهر على مستقبل الأمن القومي المصري والعربي بصفة عامة وعلى عملية التنمية بوجه خاص، نتيجة نبوغ هذه العقول في الجامعات الأجنبية ، وإبقاء المجتمع العربي والمصري على حاله من التخلف والتبعية للغرب' وتتعدد أسباب نزيف الأدمغة والعقول من العالم العربي ويمكن ردها لثلاثة أسباب اقتصادية وسياسية وعلمية.

٧- من أخطر المعوقات التي تواجه التنمية الشاملة المستدامة في دول العالم الثالث بوجه عام وفي مجتمعنا العربي على وجه الخصوص تفشي وتشعب الفساد الإداري والمالي، في الأجهزة الإدارية. فالفساد يبدد موارد التنمية وأمكانياتها ويسئ توجيهها، كما أنه يعوق مسيرتها من خلال إضعاف فاعلية وكفاية أجهزة الدولة ويتسبب في خلق حالة من التذمر والقلق. الأمر الذي يترتب عليه انتشار الفقر والبؤس الأمر الذي يهدر الحق في الأمن، وحدوث فقدان الثقة بالنظام الاجتماعي والسياسي، وخلخلة القيم الأخلاقية، والاحباط والسلبية لاسيما في قطاع الشباب، حيث يؤدي لشعورهم بالظلم مما يضعف من طاقاتهم، ويدفعهم للهجرة خارج البلاد بحثا عن حياة أفضل. كما أن الفساد يؤدي لانتشار جرائم الاحتيال كالرشوة والسرقة والاختلاس والتربح وتزييف العملة والتزوير وإساءة استعمال السلطة وغيرها من الجرائم التي انتشرت وتشعبت في الأوانة الأخيرة.

٨- وإيمانا بخطورة الفساد بكافة مظاهره وأشكله على عملية التنمية فأن المواثيق والاتفاقيات الدولية والدساتير والقوانين الوطنية ومن قبلهم الشريعة الإسلامية الغراء حرصوا على مواجهته بعقوبات رادعة، كما جعلوا الإبلاغ عن جرائم

الفساد بمثابة حق وواجب في آن واحد، التستر عليها بمثابة جريمة مستقلة بذاتها.

٩- أن تفعيل حق الإنسان في التنمية الشاملة والمستدامة – كما ورد في الاتفاقيات والمواثيق الوطنية والدولية – يحتاج تكاتف من كل قطاعات الدولة والتي تتمثل بصفة أساسية في ثلاثة قطاعات، وهي القطاع العام والقطاع الخاص، والقطاع التطوعي أو ما يسمي بالقطاع الثالث أو الأهلي وهي مؤسسات المجتمع المدني، ويأتي على رأسها الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

ثانيا: التوصيات:

يتضمن البحث مجموعة من التوصيات التى ينبغي على حكومات الدول التي تسعى لتحقيق تنمية شاملة مستدامة استيعابها، ومن أهمها أن انتهاك حقوق الإنسان يعد من أخطر المعوقات أمام الحق في التنمية، وبالتالي فأن الدولة التي ترغب في تحقيق التنمية بأبعادها المختلفة عليها أن تعي أن أولى الخطوات في ذلك هو احترام حقوق الإنسان، وأساس ذلك العلاقة الوثيقة بين هذه الحقوق والحق في التنمية والتأثير المتبادل بينهما، فهما بمثابة وجهان لعملة واحدة وذلك على النحو التالي:

١- على صعيد الحقوق السياسية: فإن المفهوم الحديث للتنمية لا يربطها فقط بالنمو الاقتصادي، بل يشمل أبعادا اجتماعية وسياسية، وبالتالي فأن تحقيقها يعتمد على كفالة الحقوق السياسية، حيث أن هناك علاقة وثيقة بين التنمية وهذه الحقوق، أي أن التنمية بأبعادها المختلفة لا تولد أو تعيش إلا في ظل حياة سياسية متكاملة تتبنى مبدأ سيادة القانون، أو مبدأ المشروعية.

٢- كما أن الحق في التنمية يرتبط ارتباطا وثيقا بمبدأي المساواة وتكافؤ الفرص بين أصحاب المراكز القانونية الواحدة، فمبدأ المساواة يعد حجر الأساس أو

الزاوية في كل تنظيم ديمقراطي، فهو من الديمقراطية بمثابة الروح من الجسد كما أنه يعتبر من أهم حقوق الانسان ذات القيمة الدستورية. كما أن هذا المبدأ يعد ضرورة لا غنى عنها لتحقيق التنمية للدول والأفراد على حد سواء.

٣- إن تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة واقعيا يقتضي توفير قدر واسع من الضمانات التي تكفل ذلك، ومن أهم الضمانات - كما جاءت في المواثيق والدولية والوطنية- كفالة الحق في الضمان الاجتماعي فضلا عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ومن أهمها الحق في العمل والحق في الدخل والصحة والغذاء والتعليم، فبدون هذه الحقوق لا حديث عن التنمية، نظرا للصلة الوثيقة والمتبادلة بينهما.

٤- هناك صلة وثيقة بين الحق في الصحة وبين حقوق الإنسان الأخرى، وأساس ذلك أن تمتع الإنسان بالصحة يعد ضرورة أساسية لممارسة الحق في العمل والحق في التعليم والحق في الغذاء والحق في ممارسة الرياضة وغيرها من الحقوق العامة. بالإضافة لذلك فإن صحة الفرد تعتبر من المقومات الأساسية للمجتمع فهي مطلب أساسي من مطالب الحياة، وضرورة من ضرورات التنمية، فالإنسان الذي تتكامل له صحة نفسية وجسمية سليمة هو الإنسان الأقدر على العمل والإنتاج وتحقيق أهداف التنمية.

٥- وعلى صعيد الحق في العمل والقضاء على البطالة فأننا نناشد الحكومة المصرية أن تسعى من خلال رؤية ٢٠٣٠ بتأسيس هيئة توليد الوظائف ومكافحة البطالة على غرار رؤية المملكة العربية السعودية. بالإضافة لذلك فأن الأمر يقتضي عمل إحصائية على نسبة البطالة الحالية في المجتمع المصري

ووضع خطة بحيث تقلص هذه النسبة تدريجيا بحيث نصل في عام ٢٠٣٠ إلى القضاء على ظاهرة البطالة أو على الأقل التخفيف من حدتها.

٦- كما نناشد المنظم السعودي بضرورة التخفيف من القيد المفروض على التحكيم في العقود الإدارية، وإعادة النظر في مسألة ربط التحكيم في هذه العقود بموافقة مجلس الوزراء، لاسيما بعد الدور الذي احتله طريق التحكيم في منازعات التجارة الدولية ودوره في جذب الاستثمارات الأجنبية، بحيث نرى الاكتفاء بموافقة الوزير المختص للجوء للتحكيم في عقود الدولة على غرار الوضع في النظام القانوني المصري.

٧- على حكومات الدول العربية أن تعي جيداً أن البحث العلمي يعد بمثابة قاطرة التقدم في كافة العلوم الطبيعية والاجتماعية والسياسية وغيرها. فهذا البحث هو الذي يعني بقضايا المجتمع ويحدد أهدافه ويبلورها بما يخدم هذا المجتمع، إذ يسهم في توظيف معطيات العلوم الحديثة والتقنيات المتطورة ونتائج البحوث العلمية لتطوير المجتمع والدفع به للأمام في كافة المجالات. ولهذا فإن الأمر يقتضي ضرورة كفالة الحرية الأكاديمية والتي تعد بمثابة المناخ الصحي الذي يكفل تحرر البحث من القيود التي قد تؤثر على مصداقيته وصحة نتائجه وتحول بينه وبين تحقيق أهدافه. كما أنه لابد من الأخذ في الحسبان أن خير الاستثمارات وأضمنها هي الاستثمار في البحث العلمي.

٨- إذا كانت الخصخصة أصبحت أمرا واقعيا فرضته الظروف الاقتصادية على الصعيدين الدولى والوطني، فأننا نرى حتى يتحقق التوازن بين تفعيل دور القطاع الخاص – الذي لا غنى عنه - في عملية التنمية وبين الحفاظ على الممتلكات العامة وحق شعوب الدول النامية في التنمية، ضرورة وضع عدة

ضمانات تتمثل في حظر خصخصة المرافق القومية أو الدستورية. وبالنسبة لخصخصة القطاعات الأخرى، فأن الحفاظ على المال العام يقتضي أن تكون خصخصة هذه القطاعات نظير ثمن عادل، كما يحبذ اللجوء لتطبيق الخصخصة الجزئية. وفي جميع الأحوال ينبغي وضع الضمانات التي تكفل حقوق العمال في القطاعات التي تخضع للخصخصة، خاصة الحق في العمل والأجر باعتبارهما من صميم الحق في التنمية.

٩- إذا كان القطاع الخاص لا غنى أنه في تحقيق التنمية الشاملة المستدامة فأنه لا يمكن إغفال دور منظمات المجتمع المدنى في ذلك، حيث أن تحقيق هذه التنمية بكل آبعادها لم تعد مسئولية الدولة وحدها بل أضحت مسئولية مشتركة بين الدولة والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني الذي تشكل الجمعيات الأهلية عمودها الفقري. وبالتالي فينبغى على الدولة أن تغيير نظرة الشك للجمعيات الأهلية وتعتبرها شريكا استرتيجيا لا غنى عنه في عملية التنمية.

قائمة المراجع

أولا: المراجع باللغة العربية

المراجع العامة:

١- د. أبو الوفا محمد أبو الوفا: العمل الخيري لمساعدة أسر المسجونين المعوزين بين التأصيل الشرعي والتنظيم القانوني، بحث لمؤتمر العمل الخيري الخليجي الثالث، الذي نظمته دائرة الشئون الإسلامية والعمل الخيري بدبي في الفترة من ٢٠-٢٢ يناير ٢٠٠٨.

٢- د. أحمد بركات مصطفى : حق الالتجاء للتحكيم بين القواعد الدستورية والمفاهيم الاتفاقية دراسة في قانون التحكيم رقم ٢٧ ١٩٩٤ والاتجاهات الحديثة في القضاء المصري » مجلة الدراسات القانونية، مجلة علمية محكمة تصدرها هيئة النشر العلمي بكلية الحقوق جامعة أسيوط، العدد الثامن والعشرون، مايو ٢٠٠٩، ص١٩١.

٣- د. أحمد حسن البرعي: الخصخصة ومشكلة العمالة الزائدة، خطة قومية للعلاج، بحث بمجلة كلية الحقوق جامعة المنصورة المجلد الأول العدد الحادي والعشرين أبريل ١٩٩٧.

٤- د. أحمد زايد: الدولة والمجتمع المدني : إشكالية العلاقة، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتيجية العدد ٨٠ السنة السابعة أغسطس ٢٠١١.

٥- د.احمد عبد الكريم سلامه : شرط الثبات التشريعي في عقد الاستثمار التجارة الدولية، المجله ألمصريه للقانون الدولي،١٩٨٧م، ص٦٦. مجلة البحوث القانونية والاقتصادية العدد الخامس يناير ١٩٨٩.

٦- د.احمد عبد الكريم سلامه: قانون العقد الدولى، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠١.

٧- د. أحمد ماهر: دليل المدير في الخصخصة، الناشر مركز التنمية الإدارية بكلية التجارة جامعة الإسكندرية، دون ذكر سنة نشر.

٨- د. إشراق جمال زكي: اتفاقيات منظمة العمل الدولية لحقوق العمل تصديق مصر عليها وإدراجها قضائيا بالدستور - ٣ أغسطس ٢٠١٢ – ص ٩. مشار إليه لدى دار الخدمات النقابية والعمالية، حد أدنى عادل للأجور، يونيو ٢٠١٤ على الموقع الالكتروني: www. Ctuws.com.

د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد: التنظيم الدستوري للحقوق والحريات الإقتصادية دراسة تطبيقية على النظام الدستوري (التعديلات الأخيرة وأفاق التنمية)، منشأة المعارف بالاسكندرية، ٢٠٠٩.

٩- د. الحسن محمد سباق: أثر الخصخصة على حقوق العمال، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الحقوق جامعة أسيوط، ٢٠٠٦.

١٠- د. السيد أحمد محمد مرجان: دور القضاء والمجتمع المدني في الأشراف على العملية الانتخابية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية ٢٠١٠.

١١- د . أنور أحمد رسلان: الحقوق والحريات العامة في عالم متغيير ، دار النهضة العربية ١٩٩٣ .

١٢- د. جندي محمد صفوت: خصخصة الخدمات مع إشارة خاصة للخدمات الصحية (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة حلوان، سنة ٢٠٠٩.

١٣- د. جورج شفيق ساري: أصول وأحكام القانون الدستوري – المبادئ الأساسية – نظام مصر الدستوري، مكتبة الجلاء المنصورة، ١٩٩٨.

١٤- حازم عبد الحكم عبد اللطيف: الجمعيات الأهلية نموذج لمنظمات المجتمع الأهلي في مصر، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية تصدرها كلية الحقوق جامعة المنصورة ، العدد التاسع والأربعون أبريل ٢٠١١.

١٥- د. حفيظة السيد حداد : الدور الخلاق والإنشائي للقضاء في إطار التحكيم » بحث بمؤتمر " الدور الحيوي للقضاء في التحكيم". نظمه مركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجاري الدولي بشرم الشيخ في الفترة من ١٩ ـ ٢١ نوفمبر ٢٠٠٥.

١٦- د. ثروت بدوي: النظم السياسية الجزء الأول، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٧٠.

١٧- د . ثروت عبد العال: الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، دار النهضة العربية ٢٠٠٤.

١٨- د. دويب حسين صابر: الاتجاهات الحديثة في عقود الالتزام وتطبيقاتها علي عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية " البوت" ، دار النهضة العربية، دون ذكر تاريخ النشر.

١٩- د. رجب محمد السيد الكحلاوي: حقوق الإنسان الدستورية وسبل حمايتها دراسة في ضوء النظام الدستوري السعودي والمصري والتشريعات والمواثيق الدولية، مكتبة الشقري الرياض، سنة ٢٠١٧ عام ١٤٣٨هجرية.

٢٠- _____ " الحماية القانونية للحرية الأكاديمية، دار النهضة العربية، بدون ذكر سنة نشر.

٢١- _____ الضوابط القانونية للدعاية الانتخابية بين النص والتطبيق، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية ، مجلة محكمة تصدرها كلية الحقوق جامعة أسيوط العدد ٣٣ لسنة ٢٠١٣.

٢٢- _____" حدود الرقابة القضائية على التحكيم في منازعات العقود الإدارية، دراسة في ضوء القانون المصري والفرنسي والاتفاقيات الدولية، دار النهضة العربية، ٢٠١٠.

٢٣- _____ " العقود الإدارية وطرق حسم منازعاتها دراسة في ضوء نظام المنافسات والمشتريات السعودي، مكتبة الشقري، ٢٠١٧.

٢٤- د. رجب محمود طاجن: عقود المشاركة بين القطاعين الحكومي والخاص، دار النهضة العربية، ٢٠١٠.

٢٥- د. سالمان عبد الستار سالمان: حق تأسيس الجمعيات الأهلية، دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة بني سويف، ٢٠١١.

٢٦- د. سليمان محمد الطماوى: الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي، ط ١٩٨٨.

٢٧- د. سامية محمد فهمى: الإدارة فى المؤسسات الاجتماعية، دار المعرفة الجامعية الأزبكية الإسكندرية، ١٩٩٦.

٢٨- د . سيد عاشور أحمد: في تطوير الأداء الجامعي ، الطبعة الاولى ٢٠٠٧ دون ذكر دار نشر

٢٩- د.شعبان أحمد رمضان: الحماية الدستورية لحقوق الإنسان ، رقابة المشروعية كوسيلة لحماية الحقوق والحريات، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.

٣٠- د. عبد الله حسن رمضان: فلسفة الخصخصة وأثرها على نظرية المرافق العامة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة الزقازيق، ٢٠٠٨.

٣١- د. عبد الغفار شكر: الجمعيات الأهلية الإسلامية في مصر ، دار الأمين للنشر القاهرة.

٣٢- د . عثمان خليل : النظام الدستوري المصري ، ١٩٤٢.

٣٣- د. علاء عبد الحفيظ: دور المؤسسات الخيرية في تنمية العلاقات الدولية وتقوية المجتمع المدني العالمي، بحث مقدم لمؤتمر العمل الخيري الخليجي الثالث، الذي نظمته دائرة الشئون الإسلامية والعمل الخيري بدبي في القترة من ٢٠-٢٢ يناير ٢٠٠٨.

٣٤- د. عمر الخولي: الوجيز في العقود الإدارية، دار حافظ المملكة العربية السعودي، دون ذكر سنة نشر،

٣٥- د. عمرو أحمد حسبو: تنفيذ التطور الحديث لعقود التزام المرافق العامة طبقا لنظام الBOT ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠١.

٣٦- د. عوض شفيق عوض: الخصخصة، دون ذكر دار نشر، سنة ٢٠٠٠.

٣٧- د . فاروق عبد البر : دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة ، الجزء الأول، دون ذكر دار نشر ، ١٩٨٨.

٣٨- _____ دور المحكمة الدستورية العليا في حماية الحقوق والحريات، القاهرة ٢٠٠٤.

٣٩- د ، فؤاد العطار: النظم النيابية والقانون الدستوري ، ١٩٦٦.

٤٠- د. فوزي الرفاعي: العوامل الاقتصادية والبيروقراطية من أهم أسباب هجرة العقول ، مجلة الشرق الأوسط ، جريدة العرب الدولية عدد ٩٥٥٤ ، ٢٤ يناير ٢٠٠٥ .

٤١- قيس خزعل جواد: العمال والعقول العربية المهاجرة في أوربا ، بحث بالندوة الدولية " أوضاع العمال المهاجرين والمثقفين العرب في أوربا " بلجيكا مونص ، في الفترة من ٢٨ – ٣٠ مارس ١٩٨٥ ، مجلة المستقبل العربي ، السنة (٨) العدد ٧٩ سبتمبر ١٩٨٥ ص ١٤٠ – ١٤١ .

٤٢- د. كسال سامية زايدي: دور الثبات التشريعي المدرج في عقود الاستثمار في حماية المستثمر الأجنبي، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر بالجزائر، العدد الثالث ديسمبر ٢٠١٦.

٤٣- د . محسن العبودي: الحريات الاجتماعية بين النظم المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٠.

٤٤- د. محمد إبراهيم الدسوقي على: الفساد الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١٥.

٤٥- د. محمد إبراهيم درويش: د. محمد محمد بدران، وظائف الإدارة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨.

٤٦- د. محمد أحمد علي العدوي: مؤسسات المجتمع المدني وسياسات التنمية الشاملة دراسة حالة للمؤسسات والجمعيات الخيرية، بحث مقدم لمؤتمر العمل الخيري الخليجي الثالث، الذي نظمته دائرة الشئون الإسلامية والعمل الخيري بدبي في القترة من ٢٠-٢٢ يناير ٢٠٠٨.

٤٧- د. محمد المتولي: خصخصة مشروعات الكهرباء بنظام BOT في مصر، مجلة البحوث الإدارية مركز البحوث أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، عدد يناير ٢٠٠١.

٤٨- _____ الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٤.

٤٩- د. محمد أنس قاسم جعفر: العقود الإدارية دراسة مقارنة لنظم المناقصات والمزايدات مع دراسة للقانون ٨٩ لسنة ١٩٩٨ الخاص بالمزايدات والمناقصات في مصر ولائحته التنفيذية ، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٠.

٥٠- _____ الوسيط فى القانون العام – القضاء الادارى- دار النهضة العربية ١٩٨٧.

٥١- _____ النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية ، ١٩٩٠.

٥٢- د . محمد رؤوف حامد: تطوير التكنولوجي عالمياً وعربياً بين الدولة والقطاع الخاص في الاتجاهات الاقتصادية والإستراتيجية ، مركز الدراسات الإستراتيجية بالأهرام ٢٠٠١ .

٥٣- د. محمد سعيد حسين أمين: العقود الإدارية ، دون ذكر دار النشر ٢٠٠٣.

٥٤- د. محمد صلاح عبد البديع: الحماية الدستورية للحريات العامة ، بين المشرع والقضاء، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٩.

٥٥- د. محمد عبد الله مغازي: الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية في ضوء أحكام القضاء الدستوري والإداري والشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية، ٢٠٠٥.

٥٦- د. محمد محمد عبد اللطيف: النظام الدستوري للخصخصة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.

٥٧- د. محمد مصطفى غنيم: (ترجمة) كتاب تحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص... والتنمية الاقتصادية، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩١

٥٨- د. محمود سلامة جبر: الحماية الدستورية للحقوق الأساسية في العمل، دون ذكر دار نشر، سنة ٢٠٠٥

٥٩- د . مصطفى أبو زيد فهمي: النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القانونين ، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٤.

٦٠- د . مصطفى محمود عفيفي: الحقوق المعنوية للإنسان بين النص والتطبيق ، دار الفكر العربي القاهرة ، الطبعة الأولى دون ذكر سنة نشر.

٦١- د. مصلح أحمد الطراونة: تنفيذ حكم التحكيم الأجنبي الباطل وفقا لاتفاقية نيويورك الخاصة بالاعتراف بأحكام التحكيم الأجنبية وتنفيذها لسنة ١٩٥٨ بحث مقدم لمؤتمر" التحكيم التجاري الدولي أهم الحلول البديلة لحل النزاعات التجارية ". المؤتمر العلمي السنوي السادس عشر بمركز الإمارات لدراسات والبحوث الاستراتيجية المجلد الثالث، الطبعة الأولي، ٢٠٠٨.

٦٢- د. منير إبراهيم هندي: الخصخصة خلاصة التجارب الدولية، منشأة المعارف بالاسكندرية، ٢٠٠٤.

٦٣- د. منى رمضان محمد بطيخ: الإطار القانوني لشرعية عقد المشاركة PPP والوسائل البديلة لتسوية منازعاته....، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى سنة ٢٠١١

٦٤- د. منى قاسم: الإصلاح الاقتصادي في مصر – دور البنوك في الخصخصة وأهم التجارب الدولية، الهيئة العربية للكتاب، ١٩٩٨، ص ٢٠٩.

٦٥- نهى محمد هلال الشوابري: الدور الدفاعي للجمعيات الأهلية العاملة في مجال الإعاقة دراسة مطبقة على جمعيات رعاية حقوق المعاقين بمحافظتي القاهرة والجيزة، رسالة ماجستير، مقدمة لكلية الخدمة الاجتماعية جامعة حلوان، ٢٠٠٧.

٦٦- د. هنان مليكة: جرائم الفساد.....، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية، ٢٠١٠.

المراجع المتخصصة:

١- د. إسماعيل سراج الدين: حتى تصبح التنمية مستدامة، مجلة التمويل والتنمية العدد الرابع ٣٠ ديسمبر ١٩٩٣.

٢- د. أسماعيل صبري عبد الله: التنمية العربية، دار المستقبل العربي، القاهرة ١٩٨٣، ص ٣٩.

٣- د. إسماعيل عبد الرحيم شلبي: التنمية الاقتصادية ومواقف المنهج الاسلامي منها، دار الامام الشاطبي للطباعة والنشر، القاهرة ، ط ١، ٢٠١٢.

٤- د. تاميم محمد سلوم: التخصيصية والتنمية الاقتصادية – أقطار عربية مختارة ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الإدارة والاقتصاد جامعة بغداد، ٢٠٠٨.

٥- سقني فاكية: التنمية المستدامة وحقوق الانسان، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة فرحات عباس- سطيف- الجزائر، ٢٠٠٩.

٦- د. كريمة كريم: الحق في التنمية: دراسة للأدبيات النظرية، ورقة عمل مقدمة في الندوة الإقليمية حول حقوق الإنسان والتنمية، القاهرة ٧ – ٩ يونيو ١٩٩٩.

٧- د. صفاء الدين محمد عبد الحكيم: حق الأنسان في التنمية الاقتصادية وحمايته دوليا، رسالة للحصول على درجة الدكتوراة مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس، سنة ٢٠٠١.

٨- د. عبد الغفار شكري: الجمعيات الأهلية وأزمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى مصر- الطبعة الأولى ١٩٩٩- دار الأمين للطبع والنشر.

٩- د. عبد الله الصعيدي: بعض المشكلات المعاصرة في التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، ١٩٩٢.

١٠-د. عزام المحجوب: علاقة التنمية بحقوق الانسان، ورقة عمل مقدمة في الندوة الإقليمية حول حقوق الإنسان والتنمية، القاهرة ٧- ٩ يونيو ١٩٩٩.

١١-د. محمد عبد الفضيل أ. محسن عوض: التحديات الجديدة أمام أعمال الحق في التنمية في الإطار العربي، ورقة عمل مقدمة في الندوة الإقليمية حول حقوق الإنسان والتنمية، القاهرة ٧ – ٩ يونيو ١٩٩٩.

١٢-د. محمود أحمد الزهيري: البحث العلمي والتنمية الاقتصادية في البلدان النامية مع إشارة خاصة لجمهورية مصر العربية، ٢٠٠٦.

١٣-د/ محيا الزيتون: علاقة التنمية بحقوق الإنسان، مقدم لندوة حقوق الإنسان والتنمية، القاهرة ٧- ٩ يونيو ١٩٩٩.

١٤-د. معن خليل العمر: جرائم الاحتيال وأثارها على التنمية، الرياض جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى ١٤٢٥- ٢٠٠٤.

١٥-د. نادية رياض: دور المنظمات غير الحكومية في دعم التنمية المتواصلة للمجتمعات الفقيرة، بحث مقدم إلى الملتقى العربي المنعقد بجامعة الدول العربية حول دور المنظمات غير الحكومية في دعم التنمية المتواصلة للمجتمعات الفقيرة، القاهرة ، في الفترة من ١٦ – ١٨ ديسمبر ١٩٩٥.

II- Bibliographie en langue française:

- **B. Buy, S. Bernard ê« le droit administratif français » 7éd paris, Dalloz 2005.**
- **B. Henri « la sentence Aramco et le droit international prive » Rev. Crit.DIP.1964.pp.647 et s. Sentence arbitrale ad hoc 23 août 1958 le gouvernement de l'Arabie saoudite et l'arabin Americana oïl company, Rev. Crit. DIP 1963.**
- **B.Tardivel « la place du contrats de partenariat dans l'ordre des contrats publics » PU. Montpellier, 2006, p.847.**
- **F.Brenet, F. Melleray « les contrats de partenariat de l'ordonnance du 17 juin2004 ».Litec.2005.**

- **F. Lichère « Les contrats de partenariat, Fausse nouveauté ou vraie libéralisation dans la commande publique ? » RDP 2004. pp.1547-1568.**
- **G . Burdeau, droit constitutionnel et institution politiques , éd L.G.D.J 1980.**
- **G.Burdeau , les libértes pudliques , 1966 , montchrestien.**
- **G. Vedel, Droit administratif, 5e édition.**
- **J. Debandt, peut – on se passer du secteur public dans le processus d'industrialisation ? Revue du tiers Monde; n° 115; Juillet- septembre 1988; p. 929.**
- **J.-F. Auby « Le cas des contrats de partenariat. Ces nouveaux contrats étaient-ils nécessaires ? » RFDA 2004. pp.1095-1102.**
- **J.Frank, les critères objectifs et rationnelles dans le contrôle constitutionnel de légalité , RDP. 2009**
- **J. F. Brisson « l'adaptation des contrats administratifs aux besoins d'investissement immobilier sur le domaine public. Les aspects domaniaux des contrats de partenariat »AJDA, 2005.**

- **J. hena, le contrôle judiciaire du motif économique de licenciement et le pouvoir d' organisation de l'employeur , thèse, paris 2, 1999.**
- **J. Husmann, Allemagne la garantie des prestations et du financement d la sécurité par la privatisation partielle de la prevention des risques , sécurité social, Vol. 3.**
- **Jean Rivero, sur le droit au développement, Unesco, U.N Doc, 55= 78 /conb/630/8/ 1978.**
- **L. Favoreu, L.Philip, les grandes décisions du conseil constitutionnel, 8 éd, Dalloz, 1995.**
- **L. Richer « droit des contrats administratifs, LGDJ, 6 éd, 2008.**
- **L. Richer « les modes alternatifs des règlement des litiges et le droit administratif » AJDA, 20 Janvier 1997.**
- **Mayer Pierre, la neutralisation du pouvoir normatif de l'Etat en matère de contrat d'Etat, JDI n° 1, 1986.**
- **M. Durupty, "Les privatisations en France", Notes et Etudes Documentaires No 4875.**
- **M. Keba, le droit au développement come un droit de l' homme, Re. Des droits de l'homme. Vol.v,1972, p. 505.**

- **Mitchell B. Sustainable Devlopment at the village level in Bali, Indonesia Human ecology. Vol 22m no 2,**
- **P.Delvolve « les contrats globaux » RFDA, 2004, p.1079.**
- **P. Esplugas; conseil constitutionnel et service, LGDJ, 1994.**
- **Ph. Ardant, institutions politiques et droit constitutionne, 2 éd, L.G.D.J 1991.**
- **R. Gendarme, les pauvreté des nations; 2 ème édition, Cujas paris, 1973.**
- **V. Wright; , les privatisation en Europe; droit économie; 2000; pp.104 et SS.**
- **Zalmai Haquni, le droit au développent fondements et sources, RJ, Dupuy, sijtherlands, 1980.**